Canada

Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists

a discussion paper

86-01525/

LOBBYING AND THE REGISTRATION OF PAID LOBBYISTS

a discussion paper

Consumer and Corporate Affairs Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. RG 47-1/1985

ISBN 0-662-54187-1

PREFACE

On September 9, 1985, the Prime Minister announced in the House of Commons a package of seven major initiatives on public sector ethics. One of these components was the registration of paid lobbying activity. He stated that the registration of paid lobbyists and identification of their clients would "... enable persons who are approached by lobbyists for Canadian corporations, associations and unions, and by agents on behalf of foreign governments and other foreign interests, to be clearly aware of who is behind the representation".

This discussion paper reviews the history of previous lobbyist registration attempts in Canada; discusses registration requirements in other countries; presents several options for implementing a registration system; notes a number of issues that will require resolution; outlines a possible registration system for Canada, and poses a number of questions for consideration.

The implications of regulating the practice of lobbying should be thoroughly considered prior to finalizing proposals for legislation. This paper is intended to serve as the basis for a public debate and it is my hope that all Canadians with an interest in the outcome will participate actively in the discussions.

Michel Côté
Minister of Consumer and Corporate Affairs
and Registrar General of Canada

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	**Introduction**	
1.1	Definition of Lobbyist	1
1.2	Public Attention to the Issue	2
1.3	Government Announcement	2
1.4	Lobbying a Legitimate Activity	3
1.5	Some Guiding Principles	4
2.	**Background**	
2.1	Brief Historical Survey	6
2.2	Some Lobby Registration Requirements Outside Canada	7
2.2.1	United Kingdom	7
2.2.2	United States of America	8
	A. U.S. Federal Requirements	8
	B. U.S. State Requirements	10
2.2.3	Commonwealth of Australia	11
2.2.4	Federal Republic of Germany	12
2.2.5	Comparisons between U.S.A., Australia and West Germany	13
2.3	Canadian Experience	14
2.4	Private Members' Bills	15
3.	**Options for Canada**	
3.1	Self-Regulation by Lobbyists	16
3.2	Legislation	16
3.3	Government Directive (Code of Conduct)	16

Page

4. Issues in Developing a Canadian Registration System

4.1 The Impact of Lobbying Legislation on the Privileges and Conduct of MPs and Senators 18

4.2 Exemptions for the Normal Internal Machinery of Political Parties 18

4.3 Accommodating the Privileged Nature of the Solicitor-Client Relationship 18

4.4 Potential Conflict with an Individual's Right to be Heard 18

4.5 Commercial Confidentiality in Relation to the Access to Information Act 19

4.6 Elements of Registration 19

5. A Possible Registration System for Canada

5.1 Scope 20

5.1.1 What Activities Would Qualify for Registration? 20

5.1.2 Exceptions 20

5.1.3 Who Might be Included or Excluded? 21

5.1.4 Exceptions 21

5.1.5 Foreign Registry 21

5.2 Registration Information - How Much Would be Required and How Much Would be Disclosed? 21

5.3 Elements of Administration - How Would the System be Managed? 22

5.3.1 Sanctions 22

5.3.2 Publication of Information 22

5.3.3 Availability of Information 22

5.3.4 Location 23

6. Conclusion - Some Questions for Public Discussion 24

LIST OF ANNEXES

ANNEX A Current Related Sections in the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders September 1985

ANNEX B Regulation of Lobbying Act, 1946 U.S.A.

ANNEX C Tabular Comparison of Lobby Registration Requirements, U.S.A., Australia and Germany

ANNEX D Current Related Federal Legal Sanctions

ANNEX E List of Private Members' Bills 1969-1985

ANNEX F Text of Speech to Parliament by the late Honourable Walter Baker, January 1977

ANNEX G Bill C-248, An Act to Register Lobbyists, June 28, 1985

Bill C-256, An Act to Register Lobbyists, December 5, 1985

SELECTED BIBLIOGRAPHY

LOBBYING AND THE REGISTRATION OF PAID LOBBYISTS

1. INTRODUCTION

The Government is examining possible alternatives for the content of legislation dealing with the registration of paid lobbyists. The purpose of this paper is to assist in the consultation process leading to possible legislation. It considers the options, issues and implications of various approaches to the subject, discusses the experience of other countries in dealing with the lobbying issue, and describes a framework for an approach that might be suitable for Canada. The paper brings into focus those people whose profession is to assist clients in representing their views to Government, whether they are known as lobbyists, government relations consultants, public affairs advisors or by any other name.

1.1 Definition of Lobbyist

There is no one precise definition of the term "lobbyist". In the literature, a variety of interpretations can be found. The following section outlines some of the more relevant definitions.

The only place where "lobbyist" is defined in legislation is in the United States, where the Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 states that a lobbyist is:

> "Any person who shall engage himself for pay or for any other consideration for the purpose of attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States...".

In Australia, under the guidelines for the registration of Lobbyists, a lobbyist is defined as:

> "... a person (or company) who, for financial or other advantage, represents a client in dealings with Commonwealth Government Ministers and officials."

In his speech to the House of Commons on January 28, 1977, the late Walter Baker said:

> "I think of a lobbyist as someone who seeks, by means of contacts with persons of power or influence, to have a significant effect on executive or legislative actions to be taken by the Government of Canada. Lobbyists may act directly for themselves, or on behalf of organizations which hire professionals to make their case. Lobbyists are, in short, special interest and pressure group publicists or their representatives."

The definition used in Mr. Baker's Private Members' Bill and in the recently tabled Bill sponsored by the Honourable James McGrath, Bill C-248, An Act to Register Lobbyists, of June 28, 1985 reads as follows:

> "... "lobbyist" means any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,
>
> (a) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or
>
> (b) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either House of Parliament for legislative action;"

1.2 Public Attention to the Issue

The subject of lobbying has attracted a good deal of attention over the years. As time goes by, the terms "lobbyist" and "lobbying" have become increasingly used by journalists. Nowadays, it seems, everyone "lobbies". The term is used to capture in headline form almost every contact between people and government at any level and, frequently, when approaches are made about a variety of topics by any level of government to another or by one nation to another. While lobbying used to conjure up an unfavourable image, in today's context the word has - or should have - no pejorative connotations. People may be criticized for lobbying activity but lobbying itself has become an important and legitimate part of the day-to-day governmental process. Walter Baker said that "... lobbyists are useful when we want to try out ideas ...". Indeed, the difference between "consultation" and "lobbying" may depend on who first suggests a discussion, or makes the first telephone call.

As implied above, "lobbying" could be broadly interpreted to include all representations to government, including those made by individuals acting on their own behalf. When people present their own views, however, there is no mystery involved. There is no ambiguity attached to such "own-account lobbying". The main focus of the government's current concern, therefore, is the indirect, potentially hidden relationship where a third party's interests are being promoted by a paid lobbyist, that is, an intermediary acting on behalf of someone else. It is this more narrow sense in which the term "lobbyist" is primarily used in this Discussion Paper.

1.3 Government Announcement

The Prime Minister announced in the House of Commons on Monday, September 9, 1985, that there would be a package of major initiatives on public sector ethics among which the registration of paid lobbying activity was one of the seven components. In his Open Letter to Members of Parliament and Senators, tabled that day, he said it was "...the undertaking of this Government to introduce into the House of Commons, at

an early date, legislation to monitor lobbying activity and to control the lobbying process by providing a reliable and accurate source of information on the activities of lobbyists. We will require, among other things, paid lobbyists to register and identify their clients. This will enable persons who are approached by lobbyists for Canadian corporations, associations and unions, and by agents on behalf of foreign governments and other foreign interests, to be clearly aware of who is behind the representation".

Mr. Mulroney went on to say:

> "This initiative should not be misinterpreted to mean that this Government is aware of particular improprieties in the conduct of lobbyists or that it considers lobbying to be an inappropriate activity. On the contrary, the practice of lobbying plays an important role in ensuring that governments, in taking the decisions which affect the lives of all of us, are able to take properly into account the multitude of diverse interests involved. This Government is simply saying that something so important should not be shrouded in mystery."

1.4 Lobbying a Legitimate Activity

Clearly, one may claim that lobbyists are a legitimate and very necessary channel of communication between government and the community. They assist the public who may want help in approaching government. Lobbyists work for a very wide range of clients. They may represent corporate interests, on the one hand, and social welfare groups on the other. Some people, acting on their own, do not have the time, the knowledge or the wish to handle their approaches to government personally. They prefer to seek the help of a professional lobbyist. Alternatively, if a corporation, an association or an organization has sufficient need and the resources to remunerate someone, it may well have an employee, or more than one, to handle its contacts with government. Furthermore, when the majority of businesses are located outside Ottawa, it may make good sense for corporations or business and other associations to have intermediaries in Ottawa who are able to keep their principals in contact with government. Indeed, larger organizations may pay intermediaries to represent their interests at more than one level of government.

Lobbyists may seek to influence Members of the Cabinet, Members of Parliament or Senators, heads of government agencies or departmental officials. Writers about lobbying have indicated that, unlike the United States, Canada's governmental organization requires lobbyists to make their representations within the hierarchy of the Public Service as well as to Parliamentarians. If they are seeking to influence legislation, it has usually been the object of a considerable amount of development and scrutiny within the government by the time it reaches Parliament in the form of a Bill. Writing in Canadian Public Administration in the Summer of 1982, Jean Pigott and James Gillies say that "... skilled lobbyists always begin well down in the system."

Lobbyists may be well known within government but not well known to the public generally. Not only should the lobbyists and the interests they represent be known to the officials with whom they deal but also, in a democratic society, the voters, the Parliament and individual MPs and Senators have a desire to know who is seeking to exert influence and on whose behalf their representations are made. This is especially desirable in the case of lobbyists acting on behalf of foreign governments or interests, but applies generally as well.

The history of lobbying, linked in times past with unsavoury activities ranging to outright bribery or blackmail, has been associated even in modern times with such things as special favours, lavish hospitality and the improper offer of gifts. When there is very little public knowledge of lobbying activity, there may very well be a certain amount of suspicion that abuses may be occurring. More public knowledge about lobbying activity and who the lobbyists are may not guarantee immunity from abuses, but should discourage them.

The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders provides substantial guidance for those within government but no such rules exist to regulate how lobbyists should conduct themselves. Extracts of the Code are found at Annex A.

1.5 Some Guiding Principles

Considering the above background, it is not surprising that there should be serious interest in introducing a system to register certain information about paid lobbyists and their activities. In examining such a system, this paper suggests four principles which should be the basis of any proposals which are introduced in Canada. It is clear, however, that other principles could be added to this list.

Openness. It should be one of the criteria that the registration of paid lobbyists shall help remove the shroud of mystery from this important activity. A publicly available record of paid lobbyists, their clients and any other information called for would go some distance to demonstrate the Government's commitment to transparency and integrity in its relations with the public.

Clarity. For many of the same reasons, the requirements should be clear and concise, so that there is no doubt as to who should register and who should not.

Access to Government. Any procedures which a paid lobbyist has to satisfy in order to approach government should not unduly impede obtaining access to public office holders.

Administrative Simplicity. Administrative requirements should be kept to a minimum. For example, only sufficient information to meet the essential purpose of the program should be required. It would not be the intention to make registration so onerous as to discourage lobbying by anyone with modest means or create a bureaucratic system requiring substantial resources.

These basic principles may not always be compatible or consistent with one another. More clarity might, in some guises, require more rather than less administrative machinery. More detailed - perhaps commercially sensitive - information may come into conflict with the desire for full disclosure. Each principle is desirable in itself, but it is recognized that any system in place may have to strike balances among them, so as to achieve that combination of ingredients that is most fair, reasonable, and effective.

2. BACKGROUND

A considerable and growing amount of information and opinion exists respecting lobbying, in a number of countries. The following information sketches some relevant highlights of the U.S., British, German, and Australian situations. This material is supplemented by a selected bibliography.

2.1 Brief Historical Survey

Lobbying has a long history. Under monarchical forms of government, people would seek the favour of the sovereign by various means to obtain lucrative advantages. By paying tribute to the king, local dignitaries would obtain special privileges for themselves and their people. In the times of the Stuart kings, the celebrated diarist and public servant, Samuel Pepys (1633-1702) depended for his living on the selling of his influence to those who lobbied for contracts to supply the British Navy with ships and supplies. Much closer to home, during the building of the railways across this continent, many celebrated figures lobbied the fledgling Canadian federal government for the right to build the railway and for the funds to finance the gigantic venture. In those years, the term "lobbying" was indeed pejorative. Ornstein and Elder state, in Interest Groups, Lobbying and Policy Making (Congressional Quarterly Press, 1978), that throughout the nineteenth century ".... lobbying for interest groups inspired tales of corruption, bribery, and, especially as seen in today's perspective, monumental conflicts of interest." These authors recount how Senator Daniel Webster of Massachusets made strongly worded speeches in Congress in support of a bank which was under attack by President Andrew Jackson, receiving a total of $32,000 "as retainers" from the owner of the bank, Nicholas Biddle of Boston, during 1833-34. Sam Ward, known as the King of the Lobby, threw lavish dinner parties on behalf of his clients in Washington, receiving an annual sum of $12,000 from one client alone, a client who later became Lincoln's Secretary of the Treasury.

Clearly, in the years since then, the atmosphere of government has changed. As a permanent public service has been established and as elected representatives have been paid improved salaries, so has the incidence of bribery dropped dramatically and lobbying is no longer associated with bribery and corruption. Indeed, present-day lobbying can be seen as an important and useful part of the continuous two-way consultation process by which government policies are developed, tested, and refined, in a modern democracy.

2.2 Some Lobby Registration Requirements Outside Canada

In order to better understand the purposes and practices involved in possible monitoring and regulating of lobbying activities, a survey was conducted of seventeen other countries in the OECD. The countries were: Australia, Austria, Denmark, Federal Republic of Germany, Finland, France, Ireland, Israel, Italy, Japan, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, U.K. and U.S.A.

Only three countries, Australia, the Federal Republic of Germany, and the U.S.A. have lobbyist registration requirements. Responses from the other countries indicated no intentions to establish lobbyist registration systems. Only the U.S.A. created its rules through legislation, Australia's being established by Government directive and West Germany's by the Bundestag (i.e. parliament) in its Standing Orders. The United Kingdom has reviewed the subject several times, most recently in 1985, but has not yet decided to proceed to formal measures for lobbyist registration.

In most European countries and in Israel, responses were uniform that the government and key associations in the economy met frequently and co-operated in developing policies. Thus, it was stated that lobbying activities were neither necessary nor a problem. In Austria, the Constitution (Article 19) requires consultation before the government decides policies, and to enable this a quasi-legal Parity Commission has been created, which has worked with considerable success.

The following are summaries of lobbyist registration efforts in the four countries where registration rules have been either considered or implemented.

2.2.1 United Kingdom

The British Parliament in 1969 examined the registration of lobbyists and the Strauss Committee concluded it was impossible to find a satisfactory basis for a code of conduct since none such existed in the field of public relations generally. The Willey Committee reported in 1974 that any definition of lobbying would be too broad to form any practical basis for registration.

In the summer of 1985, however, after further examination of the subject, the Select Committee on Members' Interests recommended looking further into registration of paid lobbyists. This may be taken up by Westminster during the current session of Parliament, which commenced on October 21. In the UK at present, lobbyists belong to two main institutions - The Public Relations Consultants' Association and the Institute of Public Relations. Both groups have adopted a code of conduct and have the power to expel members who violate it. The groups assert that this acts as an effective sanction but there is nothing in the U.K. procedure currently which prevents an expelled member from continuing to lobby government.

2.2.2 United States of America

A. U.S. Federal Requirements

American efforts to regulate lobbying go back over 130 years when the House of Representatives first passed a resolution requiring all lobbyists to register with the clerk of the House. In 1852, to protect itself from the "onslaught" of lobbyists posing as newspapermen, the House of Representatives barred from newsmen's seats on the floor anyone "employed as an agent to prosecute any claim pending before Congress". In the mid 1930s, Senator Hugo Black led a congressional investigation into lobbying by opponents of the New Deal's public utility holding company bill. It led to sensational disclosures but no legislation.

In 1938, the U.S. Congress passed the Foreign Agents Registration Act to control lobbying attempts by foreign governments to sway the U.S. towards their goals and away from its isolationist stance. This law is administered by the U.S. Department of Justice.

The U.S. also passed the Federal Regulation of Lobbying Act as Title III to a Legislative Reorganization Act of 1946 (Public Law 601 of the 79th Congress). It would appear that as of 1981, and from research to mid 1985, this is the only lobby registration legislation enacted by any OECD country. The following is an excerpt concerning the application of the Act:

> "The provisions of this title shall apply to any person (except a political committee as defined in the Federal Corrupt Practices Act, and duly organized State or local committees of a political party), who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes:
>
> a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.
>
> b) To influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States".

The U.S. Law, a copy of which is provided in Annex B, requires lobbyists to report to the Clerk of the House of Representatives detailed information on themselves, their clients and the individual or individuals lobbied. Information is required on every contribution (over $ 500.00 in a calendar quarter) solicited, received or made by any person and all expenditures against such contributions, with details on every expenditure over $10.00. Statements are to be filed quarterly and are to include year-to-date information as well.

Soon after its passage, the Act's constitutionality was challenged on grounds that it violated First Amendment guarantees of free speech, petition for redress of grievances, and free assembly. In 1954, while upholding the Act's constitutionality, the Supreme Court, in United States v. Harriss, significantly narrowed its reach to avoid having to find it unconstitutional, interpreting it to cover only lobbying efforts which involve direct contacts with a member of Congress by individuals or organizations whose principal purpose was lobbying.

Since organizations such as the U.S. Chamber of Commerce do not have lobbying as their principal purpose but spend huge sums on this facet of their operations, the Act has been often criticised since such substantial lobbyists have not been required to register.

Despite considerable time spent reexamining the 1946 Act, both by the Senate and by the House of Representatives, Congress has not amended its 1946 legislation as of mid-1985.

More recent attempts to revise the Act began in 1971 when the House Committee on Standards of Official Conduct reported out the first comprehensive revision of the 1946 act. However, no action was taken on it. In the 94th Congress, in the wake of Watergate and other scandals, sweeping legislative changes were almost enacted into law several times. Despite Senate and House of Representatives hearings, final passage proved elusive at that time as later. Ironically, one reason for the failure of attempts to amend the 1946 Act has been successful lobbying of legislators by lobbyists themselves.

Another reason is that many former loopholes have been closed through other means. Federal law has long prohibited bribery and fraud. The major modern loophole - campaign finance, which provided the lobbyist with a special weapon - was constrained by the enactment of the 1974 amendments to the Federal Election Campaign Act. This Act limits the amounts individuals can give, requires disclosure by the candidate of contributions received, and improves the regulation of political fund-raising committees set up by corporations and unions. Longstanding prohibitions on direct contributions and independent expenditures by corporations and unions continue. Recent passage of ethics rules in both the Senate and the House, limiting both outside earned income and direct gifts and requiring disclosure, have further reduced opportunities for undesirable behaviour.

Nevertheless, Washington has seen a massive growth in numbers of professional lobbyists and in lobby campaigns stimulated by them. Recent examples include a campaign by the insurance industry to defeat a bill which would have prohibited sex discrimination in insurance rates, and one by the banking industry against a withholding tax on dividends and interest.

Some lobbying campaigns have led to adverse publicity for lobbyists in Washington. The lobbyists have reacted by forming an association called the American League of Lobbyists which has adopted Standards of Ethical Conduct for its members and is sponsoring a professional master's degree program in Congressional and Government Relations at the Catholic University of America.

B. U.S. State Requirements

As of September 1983, forty two of the fifty U.S. States had lobbying legislation, a great deal of it more stringent than that required at the federal level. In 1974, a Committee on Ethics and Elections of the National Conference of State Legislatures adopted a model for lobby registration which has been used by many States in developing their own requirements. The eight states (Arkansas, Georgia, Illinois, Kentucky, Louisiana, New Hampshire, South Carolina and Wyoming) that do not have legislation specifically dealing with lobbying do have their own rules affecting the conduct of lobbyists.

Twenty-seven states require reports on lobbying activity more than once per year, fourteen of them requiring monthly reports and fourteen states (not all the same) have a State Commission to enforce the laws. Information from eight states indicates that the lobby registration function is often within a "fair political practices" section of the Secretary of State's Office in the particular state (e.g. California, Colorado, Massachusetts, Michigan, Vermont, Virginia). Dollar contributions and expenditures must be reported. Reporting frequency varies, but is normally monthly, quarterly, or by legislative session. Virginia reported that for each client lobbyists must file a separate form and pay $30.00.

California's lobby registration law was passed as a result of 70% voter support, despite massive lobbying against it led by business and labour. It has been upheld by the Supreme Court of California. Because of very detailed disclosure requirements, with lobbyists and their clients having to submit extensive reports on their precise expenditures, California seems to have one of the most stringent régimes.

Vermont appears to have one of the more representative state schemes. There, a lobbyist is known as a legislative counsel or agent. (It is important to note that "counsel" does not imply a member of the legal profession.) Registration is to be made by the counsels and agents before they can engage in the business of lobbying. Their clients, or employers, must register their names within 48 hours of employing them. Thus there would appear to be two registrations made. Every registration costs $5.00 and the Secretary of State of Vermont prepares a list of all these people for publishing in the calendar of the legislature at the end of the second

week of each session, with any additions appearing monthly. The publication contains the name, address and the name of the employer (i.e., client) of each counsel and agent. In addition to publicly-available information, statistics must be filed categorizing "total expenditures for influencing legislation" for the preceding year within certain dollar bands and this must be supplied until the Secretary of State of Vermont is notified that the activities have ceased and all expended dollars are reported up to cessation.

Some of the states require lobbyists to carry an identity card which attests to their acceptability for entry to see the appropriate officials. The State of Washington publishes a reference brochure for officials, which contains a picture and short biography of each accredited lobbyist.

2.2.3 Commonwealth of Australia

Following allegations of a scandal, involving a former Government officer and a foreign diplomat, the Australian Government announced its intention on December 6, 1983 to implement lobby registration rules. These were implemented by Cabinet decision on a 12 month trial basis effective March 30, 1984.

Two registers were created, both to be kept by the Registrar of Lobbyists, Department of the Special Minister of State in Canberra. The two registers are confidential, for the use only of Ministers and public officials and are:

a) Special Register - lobbyists whose clients are foreign governments or their agencies; and

b) General Register - other lobbyists and their clients.

The special register only exists because foreign Government or foreign Government-controlled clients of lobbyists are subject to vetting by the Foreign Affairs Department for National Security. A lobbyist as agent for a foreign government would be on that special register, while the agent of a company such as Massey Ferguson or General Motors would be on the general register.

These registers are not open to general inspection because, under the Freedom of Information Act in Australia, the relationship between lobbyist and client is considered to be commercial, and therefore confidential. Ministers and officials get in touch with the Registrar and get information on a need-to-know basis in the event a lobbyist indicates he is registered. Since March 30, 1984, lobbyists not on these registers have been denied access to Government Ministers and officials. Under Government codes of conduct, Ministers and senior officials may be subject to dismissal for non-compliance.

Information in the registers includes:

a) Lobbyist - business or company name, address, contact partner/director, staff authorized to lobby;

b) Client - name, address, principal activity;

c) Foreign Government Client - name, agency, type, address, client contact officers and title, principal activity; and

d) Description of subjects or areas of lobbying interest.

Financial receipts and expenditures for lobbying are not required but a lobbyist must fill in a form for each client.

The Government has specifically excluded from its requirements to register any approaches to government seeking publicly available information, clarification of current legislation, guidelines or policies; rulings; and applications for decision other than those applying to the award of contracts and tenders.

At present, the Australian Registrar of Lobbyists reports that lobbying is not a major problem in Australia. As of June 1985, there were 22 special (foreign agent) registered lobbyists representing 31 clients. The general register contained 151 lobbyists representing 601 clients. The individual State governments of Australia have no lobby registration schemes. Most of the lobbyists are in Canberra with perhaps 15 percent in Sydney, and another 15 percent in Melbourne, Victoria and a few in other State capitals. They are located close to their clients rather than the seat of the national Government.

A recent review has shown no serious problems or the need for anything beyond very minor changes to the system. Australian lobbyist registration has a very low profile and requires very few people for its administration.

2.2.4 Federal Republic of Germany

West Germany has had a lobbyist register since 1981. Requirements are listed as an appendix to the Bundestag Standing Orders. The requirement was determined by the Bundestag itself, and applies only to its members (and therefore not to public servants).

A public list is kept by the Speaker of the Bundestag, and published annually in the official federal gazette, the Bundesanzeiger (a Canadian equivalent would be the Canada Gazette). Registered associations and their

representatives receive passes, and will not be heard unless they are registered. The following information is required:

a) Name and headquarters of the association;
b) Name of the executive and managers;
c) Areas of the association's interests;
d) Membership;
e) Names of the association's representatives (i.e. lobbyists); and
f) Address of the association's office at the seat of the Bundestag or the Federal Government (i.e. in Bonn).

Financial receipts and expenditures for lobbying are not required. The system does not appear to be costly to administer.

2.2.5 Comparisons Between U.S.A., Australia and West Germany

All require registration of lobby organization names, addresses, individual lobbyists names and lobbying interests. Australia and the USA require further information on lobby clients, both domestic and foreign. Neither Australia nor West Germany requires financial statistics although detailed financial information is a U.S. requirement. In Australia and West Germany, unregistered lobbyists are automatically refused access to government, but this is not the case in the U.S.A.

The U.S.A. has two public federal registers, one for foreign agents and one for lobbyists in general. Australia has two "confidential" registers for use only by public office holders; West Germany has one public register. Australia's two registers are for foreign government clients of lobbyists (Special Register) and other clients (General Register). Australia specifically includes lawyers, accountants and tax, customs and other agents to the extent that they engage in the defined lobbying activity. Australia excludes "representative organizations, peak councils (i.e. highest level committees such as the Manufacturers Association board of directors), professional associations and community interest groups" from its requirements. West Germany, by being more general, includes anyone who lobbies. In the U.S.A. only those whose "principal activity" is lobbying or who are foreign agents must register. West Germany provides a registered lobbyist with a pass; the Australian identification system is not defined. Australia's temporary system was reviewed in late 1985 and likely will become permanent; West Germany's system is permanent as is that of the U.S.A. Only the U.S. rules were set by legislation. Australia's are set by government directives, and West Germany's are parliamentary rules.

Annex C, in tabular format, indicates the lobby registration requirements for Australia, the U.S.A., and West Germany.

2.3 Canadian Experience

There is no current legislation at either the federal or provincial level which deals directly with lobbying in Canada. Lobbying has existed in the country since before Confederation. Indeed, much of the negotiation leading up to passage of the British North America Act was marked by lobbying by various interested parties and there have been no major pieces of legislation at the federal level that have not had the attention of special interests leading up to their passage. No doubt the same may be said of laws passed by every legislature in the country. Beyond that, the experience is that there is more and more lobbying going on, encouraged by the growing amount of consultation which has accompanied Canadian policy making. Indeed, organizations without resources are in receipt of funding from government to make their views known. Such special interest groups have come to be eagerly sought after by government for their general views on economic and social issues as well as their own particular local or indigenous concerns.

So that they may have the resources to devote all their time to their duties, elected members of legislatures receive salary and staff allocations to enable them to represent their constituency in the forum to which they are elected. Local groups and individuals are able to make their needs known to their MP and their Member is able to lobby on their behalf in Ottawa or, in the case of provincial legislatures, where the seat of government is located.

To protect against serious abuses, the Criminal Code (Section 108) provides for severe penalties against members of the Parliament of Canada or of a legislature who corruptly accept or solicit advantages for themselves in respect of anything to be done or omitted in their official capacity. Section 110 of the Criminal Code deals with those who would offer advantages to elected and other officials. These two sections are reproduced in Annex D.

The Standing Orders of the House of Commons, Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms (1978), and the Senate and House of Commons Act all contain relevant instructions for federal members, which are also reproduced in Annex D. Most of the legislatures in Canada have similar requirements placed upon their members but aside from the strictures about bribery in the Criminal Code (Section 110), there are no provisions mentioning lobbyists per se.

During the autumn after the Prime Minister made known the Government's intentions, some lobbyists expressed support for a lobby registration system in a legislative framework. Other representations made have suggested that, to be fair, all lobbyists should be affected by the system, since it is not just those who have a high profile as professionals who ought to be controlled, but even more so, non-profit organizations which, they say, compete directly with them.

Several have expressed concern about disclosing clients on the grounds of client privilege while others have suggested that there is nothing that needs to be done, arguing that if there are problems they are minor and do not require a formal, elaborate response.

In Parliament, there have been no Government sponsored initiatives to date to control lobbying activity beyond the measures referred to earlier. Since 1969, however, several Private Members' Bills have been tabled addressing the issue. A complete list of these is provided as Annex E.

2.4 Private Members' Bills

Only three of eighteen Private Members' Bills introduced between 1969 and 1980 were selected for second reading and debate. In April 1970, Mr. Barry Mather's Bill C-38 was given second reading. Seven years later, the Honourable Walter Baker introduced his Bill C-214 which was debated in January 1977. The text of Mr. Baker's speech is reproduced in Annex F, since it conveys a good overview of the issues at stake. Mr. Kenneth Robinson's Bill C-495 tabled in May 1980 was given second reading in January 1983.

Until the Honourable James McGrath introduced his Bill C-248 on June 28, 1985, there were no further bills on the order paper in the House of Commons. Most recently, Mr. John Rodriguez tabled Bill C-256 on December 5, 1985. Copies of these two recent Private Members' Bills are found in Annex G.

3. OPTIONS FOR CANADA

In order to be effective and equitable, any system of lobbyist registration ultimately adopted should, it is argued in this paper, reflect the four important guiding principles presented in 1.5 above. These principles are openness, clarity, accessibility and simplicity. They could form the basis of a number of alternative systems for identifying lobbyists and lobbying activity. Three such alternatives are discussed below.

3.1 Self-Regulation by Lobbyists

It would be possible for the Government to request that lobbyists undertake to self-regulate their profession. Such action could be accompanied by guidelines to Public Office Holders with respect to refusing to hear lobbyists who have not properly identified themselves and the parties they represent. This system could avoid the setting up of excessive bureaucratic machinery. However, without the strength of an official register of lobbyists, there will be neither the incentive for certain lobbyists to operate openly nor the threat of enforcement of particular sanctions for non-compliance. As well, a voluntary system would not guarantee the public a right to know who is approaching the Government.

3.2 Legislation

It would also be possible to enact legislation that would explicitly regulate lobbying and be clear in its application to lobbyists and Public Office Holders. Such a law could affect the rights and conduct of Parliamentarians, public servants, private citizens, trade and professional associations, unions, corporations and professionals such as lawyers and accountants who might be identified as lobbyists. Legislation could regulate their behaviour and dictate the parameters of how, when, where and on behalf of whom approaches to government could be made. The implication of regulation by means of legislation must be carefully understood and the concerns of all potentially affected parties heard before a final decision is taken.

3.3 Government Directive (Code of Conduct)

The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders released September 9, 1985 establishes guidelines for public officials' behaviour and post-employment dealings with the Government. Sanctions for non-conformity include a number of disciplinary measures which range up to "discharge or termination of employment" (Sections 38, 52, and 65). These federal rules do not affect former senior Public Office Holders beyond a specified time limit and do not affect lobbyists who have not previously been government employees.

In the context of lobbyist registration, the Government could instruct Public Office Holders, as a condition of office, to refuse to deal with non-conforming lobbyists.

This is essentially the approach adopted in Australia, whereby paid lobbyists are invited to register, and government Ministers and officials are instructed to insist on such registration as a condition for meetings or consultations.

Regardless of which option is ultimately chosen for registering paid lobbyists a number of important items will require exploration by Parliament, and the input of the Canadian public. Several of these issues are raised in Section 4.

4. ISSUES IN DEVELOPING A CANADIAN REGISTRATION SYSTEM

4.1 The Impact of Lobbying Legislation on the Privileges and Conduct of MPs and Senators

As noted in 3.2, legislation governing lobbying will affect the privileges of Members of Parliament. Very recently, a registry of Members' interests was established in Parliament to record foreign travel sponsored by special interests. The general issues of Members' interests and privileges has been referred to a Parliamentary Committee for study. In this context alone, it is appropriate that this related issue of the regulation of lobbying, which will affect the conduct and privileges of all Parliamentarians, should be thoroughly aired as well.

4.2 Exemptions for the Normal Internal Machinery of Political Parties

In deciding on what activities are to be subject to registration, a distinction could likely be drawn between paid lobbying and lobbying done on a voluntary basis. If representations made on behalf of third parties where no payment is involved were excluded from registration, then the usual interventions within political networks (for example, local riding associations) would not call for such registration. This issue deserves attention.

4.3 Accommodating the Privileged Nature of the Solicitor-Client Relationship

There is a legitimate concern over the privileged nature of the solicitor-client relationship. This would come into play, for example, if lawyers engaged in lobbying activities were required to disclose the names and interests of the third parties they represented and again if that information were publicly available. The same kind of issue may exist as well in the accountant-client relationship, and due regard will have to be taken to ensure that no special professional or legal relationships are unintentionally compromised by a general registration system. Clearly, this is a sensitive issue and needs thorough exploration before a final position is recommended.

4.4 Potential Conflict with an Individual's Right to be Heard

If the system eventually adopted is legislative, then the rules for access by lobbyists can be clearly specified in law. If, however, a scheme were chosen which involved the issuance of government directives to lobbyists, it is possible that critics could raise a concern about interference with an individual's right to be heard by his government, and the possibility of a conflict with individual rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Possible Charter issues, therefore, need to be carefully assessed in designing specific, concrete proposals.

4.5 Commercial Confidentiality in Relation to the Access to Information Act

It will be necessary to determine how much of the information that is collected from lobbyists should be made available to the public. If one major objective of a registry scheme is to open up lobbying activity to public scrutiny, then all information collected should be publicly available. However, some information that could be requested (lists of clients, financial data) may be commercially confidential under the Access to Information Act and therefore not available to the public unless contrary legislative provision is made. The detailed design of a system will have to deal with these concerns. This issue is discussed further in 5.2 below.

4.6 Elements of Registration

A number of design questions must be answered before a registration system can be put in place. These questions relate to the breadth of coverage i.e. who is included and which of their activities are registrable; the depth of information to be required for the purpose of registration; the extent to which information obtained from lobbyists is to be disclosed (the issue of the public's right to know); and how the system will be administered. As well, in addressing these questions, a number of special cases inevitably arise. The Government is concerned that all parties involved, including Parliamentarians and lobbyists, be given an opportunity to make their concerns and views known.

Regardless of the particular system implemented to deal with lobbyist registration, all these questions will require further study. In order to assist discussion, and without intending to prejudice the outcome of public study of this issue, the following section provides illustrative proposals which attempt to address some of the questions noted above.

5. A POSSIBLE REGISTRATION SYSTEM FOR CANADA

This outline has been developed to focus attention on the scope of a possible registration system, the registration information that might be collected from lobbyists, and the elements of administration.

5.1 Scope

5.1.1 What Activities Would Qualify for Registration?

Registrable Lobbying Activity. Registrable lobbying activity could be defined broadly as any direct or indirect representation made by a paid lobbyist to a Public Office Holder (this could include Ministers, Ministers' staff, Governor-in-Council appointees, M.P.s and Senators, as well as all public servants including employees of Crown corporations):

i) to make or amend federal legislation or regulations;

ii) to make or change federal policies or programs;

iii) to influence federal decisions on the awarding of contracts, grants, and contributions; or

iv) to influence federal appointments to public office.

Registrable lobbying activity could also include:

v) the gathering and sale of information with a view to assisting in or advising about clients' lobbying activities as defined in i) to iv) above. Clients may obtain access to such information in a variety of ways including subscription to special publications with limited circulation; and

vi) the arranging of contacts and meetings for clients by intermediaries who do not themselves make direct representations on the issues or attend the meetings.

5.1.2 Exceptions.

Exceptions could be allowed to ensure that registration is not extended to such activities as:

i) communication with Public Office Holders about the normal administrative machinery of government operations (e.g. passport applications, family allowances or pensions; filing tax returns; registering trade marks);

ii) appearances before boards, commissions or tribunals or a committee of Parliament; and

iii) lobbying representations made on a voluntary, unpaid basis.

5.1.3 Who Might be Included or Excluded?

i) In general, all persons, including professionals (e.g. lawyers, accountants) if they engage in lobbying activity on behalf of clients for pay, would likely be included.

ii) Also included would be those who lobby on behalf of foreign governments and agencies thereof, or foreign corporations or individuals.

iii) On the other hand, it is not so clear whether officers or employees of trade or professional associations, or unions or national interest groups who lobby on behalf of their membership should be included.

iv) The same applies in the case of officers or employees of corporations who, as a significant part of their duties, lobby for their employer.

5.1.4 Exceptions.

If lobbyists were to be defined as in 5.1.3, then it is likely that the definition of lobbyist would not include religious or educational institutions, public interest groups of a local character, or other temporary grass-roots organizations, on the grounds that their lobbying interests, usually on broad social or economic issues, are a matter of public record. In other words, they already fully meet the important objective of openness. It is quite possible some of them would consider it desirable to register in any case.

5.1.5 Foreign Registry.

Foreign interests might possibly undergo examination by the Department of External Affairs and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Hence, a separate foreign register might be appropriate because of the involvement of foreign governments, or because of sensitivities surrounding the information desired. Accredited diplomats would presumably be excluded from the definition of "lobbyist", since they are essentially "registered" through other channels.

5.2 Registration Information - How Much Would be Required and How Much Would be Disclosed?

All information collected from paid lobbyists could be made available to the public. This would be in conformity with the desire for openness and transparency, a basic principle of the proposed system. Such information could include:

a) the name and business address of the paid lobbyist;

b) the subjects about which the lobbyist might approach public office holders, or the subjects the lobbyist will be informing clients about;

c) the names and addresses of the lobbyist's clients; and

d) financial information.

The issue of finances requires special scrutiny. Many critics have argued that a system should require lobbyists to provide information on fees charged and funds actually expended on lobbying. The United States requires such information, although the lobbying activity included is restricted to Members of the House of Representatives and Senate. Financial data are not subject to audit. In deciding whether such information should be collected and divulged, the question of commercial confidentiality must be addressed in relation to the Access to Information Act. A balance must be sought between the public's right to know and the privacy of legitimate business concerns.

5.3 Elements of Administration - How Would the System be Managed?

5.3.1 Sanctions.

The most obvious sanction is that failure to register as a paid lobbyist would result in not being permitted to practise. It is essential, therefore, that the Public Office Holder, who is approached by a lobbyist, reacts by checking that the lobbyist is indeed registered. To discourage Public Office Holders from receiving those who are not registered, the current sanctions in the Conflict of Interest Code could be applied. If paid lobbyists persistently ignored the requirement to register, they could be barred from lobbying altogether, and if the system were implemented by legislation, they could be subject to further penalties. Similarly, Public Office Holders who ignore the requirements would be subject to sanctions, which could extend to dismissal of public servants who repeatedly ignored their instructions.

5.3.2 Publication of Information.

A master list of registered lobbyists could appear in the Canada Gazette on a quarterly basis. A monthly entry in the Canada Gazette could list all new registrations. In the case of paid lobbyists acting on behalf of foreign interests, a separate listing could be appropriate. To offset some of the costs of the system, a registration fee could be charged. Care would have to be taken, however, not to set a fee (or fee structure) that could of itself be viewed as punitive and hence as limiting accessibility to Government.

5.3.3 Availability of Information.

In addition to publication, copies of the lists could be available at all times in the Office of the Registrar of Paid Lobbyists, which could be

located with the Office of the Assistant Deputy Registrar General (ADRG) and could be available to the Clerks of the two Houses of Parliament and all Departments and agencies of the Federal Government.

5.3.4 Location.

Location of the Registrar with the ADRG could be particularly useful in respect of paid lobbyists who were formerly Public Office Holders. Since the ADRG is responsible for receiving reports about the official dealings of such individuals with government, under the Conflict of Interest Code, there would be an advantage to a close liaison between the Registrar of Paid Lobbyists and the ADRG.

6. CONCLUSION - SOME QUESTIONS FOR PUBLIC DISCUSSION

The foregoing discussion sets the stage for examination of a complex issue which affects everyone. The issue particularly affects those who receive the representations of lobbyists - Members of Parliament, Senators, the staff of elected representatives, Ministers, Ministers' staff, public servants, persons appointed to office by the Governor-in-Council and others in the public sector. The influence that lobbyists have affects every Canadian citizen, favourably or unfavourably, directly or indirectly.

The comments of the public will be welcome as the Government continues to study the issue of the registration of lobbyists.

1. Do Canadians see a need for lobbyists to be regulated and to what extent?

2. Who should be required to register?

3. How should the registration system be administered?

4. What types of activity should be regulated?

5. What information should be required of those who register?

6. How should this information be disclosed?

7. Should any special privileges attach to registration?

8. Are there other issues which ought to be addressed?

These are the kinds of questions that Canadians are invited to consider and to discuss. The Government looks forward to the public discussion, to knowing the opinions of all Canadians on this matter, and to eventual recommendations on which it can base its final decisions and actions.

ANNEX A

CURRENT RELATED SECTIONS
IN THE
CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE
FOR PUBLIC OFFICE HOLDERS
SEPTEMBER 1985

ANNEX A

EXTRACTS FROM THE CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE TABLED IN THE HOUSE OF COMMONS BY THE PRIME MINISTER ON SEPTEMBER 9, 1985

PRINCIPLES

7. Every public office holder shall conform to the following principles:

(a) public office holders shall perform their official duties and arrange their private affairs in such a manner that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced;

(b) public office holders have an obligation to act in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law;

(c) public office holders shall not have private interests, other than those permitted pursuant to this Code, that would be affected particularly or significantly by government actions in which they participate;

(d) on appointment to office, and thereafter, public office holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising but if such a conflict does arise betwen the private interests of a public office holder and the official duties and responsibilities of that public office holder, the conflict shall be resolved in favour of the public interest;

(e) public office holders shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the public office holder;

(f) public office holders shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with the government where this would result in preferential treatment to any person;

(g) public office holders shall not knowingly take advantage of, or benefit from, information that is obtained in the course of their official duties and responsibilities and that is not generally available to the public;

(h) public office holders shall not directly or indirectly use, or allow the use of, government property of any kind, including property leased to the government, for anything other than officially approved activities; and

(i) public office holders shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous office.

PROPAGATION

Documents to be Signed

8.(1) Before or on assuming their official duties and responsibilities, Category A public office holders and Category B public office holders as defined in section 14 and public office holders as defined in section 54 shall sign a document certifying that they have read and understood this Code and that, as a condition of their holding office, they will observe this Code.

(2) Category A public office holders and Category B public office holders as defined in section 14 and public office holders as defined in section 54 shall sign the document described in subsection (1) within 120 days after the coming into force of this Code.

Contracts

10.(1) It is the responsibility of every category A public office holder and Category B public office holder as defined in section 14 who is negotiating a personal service contract to include in the contract appropriate provisions with respect to this Code in accordance with such directives as the Treasury Board may issue.

(2) Every Category A public office holder and Category B public office holder as defined in section 14 who is negotiating a government contract shall ensure that the contract includes safeguards, in accordance with such directives as the Treasury Board may issue, to prevent a former public office holder as defined in section 54, who does not comply with the compliance measures set out in Part III, from receiving benefit from the contract.

DEALINGS WITH FORMER PUBLIC OFFICE HOLDERS

Obligation to Report

13.(1) Category A public office holders and Category B public office holders as defined in section 14 who have official dealings, other than dealings that consist of routine provision of a service to an individual, with former public office holders as defined in section 54, who are or may be governed by the limitation period set out in section 60, shall report those dealings to the designated official as defined in section 14.

(2) On receipt of a report under subsection (1), the designated official as defined in section 14 shall immediately determine whether the former public office holder as defined in section 54 is complying with the compliance measures set out in Part III.

(3) Category A public office holders and Category B public office holders as defined in section 14 shall not, in respect of a transaction, have official dealings with former public office holders as defined in section 54, who are determined pursuant to subsection (2) to be acting, in respect of that transaction, contrary to the compliance measures set out in Part III.

AVOIDANCE OF PREFERENTIAL TREATMENT

36.(1) A Category A public office holder shall not accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which they, family members or friends have an interest.

(2) A Category A public office holder shall avoid being placed or the appearance of being placed under an obligation to any person or organization that might profit from special consideration on the part of the office holder.

DISAGREEMENT

37. Where a Category A public office holder and the ADRG disagree with respect to the appropriate arrangements necessary to achieve compliance with this Code, the appropriate arrangements shall be determined by the Prime Minister or by a person designated by the Prime Minister.

FAILURE TO COMPLY

38. Where a Category A public office holder does not comply with Parts I and II, the office holder is subject to such appropriate measures as may be determined by the designated authority, including where applicable, termination of employment .

AVOIDANCE OF PREFERENTIAL TREATMENT

50.(1) A Category B public office holder shall not accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which the office holder, family members or friends have an interest.

(2) A Category B public office holder shall take care to avoid being placed or the appearance of being placed under an obligation to any person or organization that might profit from special consideration on the part of the Category B public office holder.

(3) A Category B public office holder shall seek the permission of his or her supervisor before offering assistance in dealing with the government to any individual or entity where such assistance is outside the official role of that Category B public office holder.

FAILURE TO COMPLY

52. Where a Category B public office holder does not comply with Parts I and II, the office holder is subject to such appropriate measures as may be determined by the designated authority, including, where applicable, discharge or termination of employment.

ANNEX B

REGULATION OF LOBBYING ACT, 1946 U.S.A.

LEGISLATIVE REORGANIZATION ACT OF 1946

FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT

CONTAINING

AN EXTRACT OF THE PROVISIONS OF THE FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT AS CONTAINED IN THE ACT TO PROVIDE FOR INCREASED EFFICIENCY IN THE LEGISLATIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT (S. 2177, 79TH CONG., 2D SESS., PUBLIC LAW NO. 601; 2 U. S. C. 261–270)

Prepared under the direction of
BENJAMIN J. GUTHRIE
Clerk of the House of Representatives

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE
44-817 O WASHINGTON : 1983

LEGISLATIVE REORGANIZATION ACT OF 1946

(S. 2177, 79th Cong., 2d sess., Pub. Law No. 601; 2 U. S. C. 261–270)

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled:

* * * * * * *

TITLE III—REGULATION OF LOBBYING ACT

SHORT TITLE

SEC. 301. This title may be cited as the "Federal Regulation of Lobbying Act".

DEFINITIONS

SEC. 302. When used in this title—

(a) The term "contribution" includes a gift, subscription, loan, advance, or deposit of money or anything of value and includes a contract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a contribution.

(b) The term "expenditure" includes a payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money or anything of value, and includes a contract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make an expenditure.

(c) The term "person" includes an individual, partnership, committee, association, corporation, and any other organization or group of persons.

(d) The term "Clerk" means the Clerk of the House of Representatives of the United States.

(e) The term "legislation" means bills, resolutions, amendments, nominations, and other matters pending or proposed in either House of Congress, and includes any other matter which may be the subject of action by either House.

DETAILED ACCOUNTS OF CONTRIBUTIONS

SEC. 303. (a) It shall be the duty of every person who shall in any manner solicit or receive a contribution to any organization or fund for the purposes hereinafter designated to keep a detailed and exact account of—

(1) all contributions of any amount or of any value whatsoever;

(2) the name and address of every person making any such contribution of $500 or more and the date thereof;

(3) all expenditures made by or on behalf of such organization or fund; and

(4) the name and address of every person to whom any such expenditure is made and the date thereof.

(b) It shall be the duty of such person to obtain and keep a receipted bill, stating the particulars, for every expenditure of such funds exceeding $10 in amount, and to preserve all receipted bills and accounts required to be kept by this section for a period of at least two years from the date of the filing of the statement containing such items.

RECEIPTS FOR CONTRIBUTIONS

SEC. 304. Every individual who receives a contribution of $500 or more for any of the purposes hereinafter designated shall within five days after receipt thereof rendered to the person or organization for which such contribution was received a detailed account thereof, including the name and address of the person making such contribution and the date on which received.

STATEMENTS TO BE FILED WITH CLERK OF HOUSE

SEC. 305. (a) Every person receiving any contributions or expending any money for the purposes designated in subparagraph (a) or (b) of section 307 shall file with the Clerk between the first and tenth day of each calendar quarter, a statement containing complete as of the day next preceding the date of filing—

(1) the name and address of each person who has made a contribution of $500 or more not mentioned in the preceding report; except that the first report filed pursuant to this title shall contain the name and address of each person who has made any contribution of $500 or more to such person since the effective date of this title;

(2) the total sum of the contributions made to or for such person during the calendar year and not stated under paragraph (1);

(3) the total sum of all contributions made to or for such person during the calendar year;

(4) the name and address of each person to whom an expenditure in one or more items of the aggregate amount or value, within the calendar year, of $10 or more has been made by or on behalf of such person, and the amount, date, and purpose of such expenditure;

(5) the total sum of all expenditures made by or on behalf of such person during the calendar year and not stated under paragraph (4);

(6) the total sum of expenditures made by or on behalf of such person during the calendar year.

(b) The statements required to be filed by subsection (a) shall be cumulative during the calendar year to which they relate, but where there has been no change in an item reported in a previous statement only the amount need be carried forward.

STATEMENT PRESERVED FOR TWO YEARS

SEC. 306. A statement required by this title to be filed with the Clerk—

(a) shall be deemed properly filed when deposited in an established post office within the prescribed time, duly stamped, registered, and directed to the Clerk of the House of Representatives of the United States, Washington, District of Columbia, but in

the event it is not received, a duplicate of such statement shall be promply filed upon notice by the Clerk of its nonreceipt;

(b) shall be preserved by the Clerk for a period of two years from the date of filing, shall constitute part of the public records of his office, and shall be open to public inspection.

PERSONS TO WHOM APPLICABLE

SEC. 307. The provisions of this title shall apply to any person (except a political committee as defined in the Federal Corrupt Practices Act, and duly organized State or local committees of a political party), who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes:

(a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.

(b) To influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.

REGISTRATION WITH SECRETARY OF THE SENATE AND CLERK OF THE HOUSE

SEC. 308. (a) Any person who shall engage himself for pay or for any consideration for the purpose of attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States shall, before doing anything in furtherance of such object, register with the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate and shall give to those officers in writing and under oath, his name and business address, the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he appears or works, the duration of such employment, how much he is paid and is to receive, by whom he is paid or is to be paid, how much he is to be paid for expenses, and what expenses are to be included. Each such person so registering shall, between the first and tenth day of each calendar quarter, so long as his activity continues, file with the Clerk and Secretary a detailed report under oath of all money received and expended by him during the preceding calendar quarter in carrying on his work; to whom paid; for what purposes; and the names of any papers, periodicals, magazines, or other publications in which he has caused to be published any articles or editorials; and the proposed legislation he is employed to support or oppose. The provisions of this section shall not apply to any person who merely appears before a committee of the Congress of the United States in support of or opposition to legislation; nor to any public official acting in his official capacity; nor in the case of any newspaper or other regularly published periodical (including any individual who owns, publishes, or is employed by any such newspaper or periodical) which in the ordinary course of business publishes news items, editorials, or other comments, or paid advertisements, which directly or indirectly urge the passage or defeat of legislation, if such newspaper, periodical, or individual, engages in no further or other activities in connection with the passage or defeat of such legislation, other than

to appear before a committee of the Congress of the United States in support of or in opposition to such legislation.

(b) All information required to be filed under the provisions of this section with the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate shall be compiled by said Clerk and Secretary, acting jointly, as soon as practicable after the close of the calendar quarter with respect to which such information is filed and shall be printed in the Congressional Record.

REPORTS AND STATEMENTS TO BE MADE UNDER OATH

SEC. 309. All reports and statements required under this title shall be made under oath, before an officer authorized by law to administer oaths.

PENALTIES

SEC. 310. (a) Any person who violates any of the provisions of this title, shall, upon conviction, be guilty of a misdemeanor, and shall be punished by a fine of not more than $5,000 or imprisonment for not more than twelve months, or by both such fine and imprisonment.

(b) In addition to the penalties provided for in subsection (a), any person convicted of the misdemeanor specified therein is prohibited, for a period of three years from the date of such conviction, from attempting to influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any proposed legislation or from appearing before a committee of the Congress in support of or opposition to proposed legislation; and any person who violates any provision of this subsection shall, upon conviction thereof, be guilty of a felony, and shall be punished by a fine of not more than $10,000, or imprisonment for not more than five years, or by both such fine and imprisonment.

EXEMPTION

SEC. 311. The provisions of this title shall not apply to practices or activities regulated by the Federal Corrupt Practices Act nor be construed as repealing any portion of said Federal Corrupt Practices Act.

O

ANNEX C

TABULAR COMPARISON OF LOBBY REGISTRATION REQUIREMENTS, U.S.A., AUSTRALIA AND GERMANY

LOBBYIST REGISTRATION REQUIREMENTS OUTSIDE CANADA

Content	COUNTRY			
	Australia	U.S.A. Federal	U.S.A. States	West Germany
Registration Rules Established by				
- Legislature	no	yes	yes	no
- Other decisions (i.e. legislature or government)	yes	no	yes	yes
Rules Administered by:				
- Legislature	no	yes	?	yes
- Public Service	yes	yes(foreign agents)	yes	no
Lobby defined as directed to:				
- legislators only	no	yes	?(varies)	no
- legislators and government	yes	no	no	yes
Lobby purpose defined as influencing:				
- legislation only	no	yes	yes	no
- legislation, policy or other government decision	yes	no	no	yes

LOBBYIST REGISTRATION REQUIREMENTS OUTSIDE CANADA

Content	COUNTRY			
	Australia	U.S.A. Federal	U.S.A. States	West Germany
Lobbyists defined as representing a third party	yes	yes	yes	yes
- as principal activity	no	yes	?	no
- for consideration (financial or other)	yes	yes	yes	no
- organizations excluded (e.g. community interest)	yes	no	?	no
Lobbyist charged fee by Government	no	no	some	no
Pass issued to lobbyist	no	no	some	yes
Lobbyist Report Requirements				
a) Lobbyist				
- organization/association name	yes	yes	yes	yes
- address	yes	yes	yes	yes
- nature of business	no	yes	?	no
- lobbying interest	yes	yes	yes	yes
- lobby publications/distribution	no	yes	?	no
- membership in association	no	no	?	yes
- representatives (i.e. lobbyists)	yes	yes	yes	yes
b) Lobby Client				
- name	yes	yes	yes	no
- address	yes	yes	yes	no
- principal activity	yes	yes	yes	no
- agency of foreign government	yes	yes	?	no
- type of foreign agency	yes	yes	?	no
- address, country	yes	yes	?	no

LOBBYIST REGISTRATION REQUIREMENTS OUTSIDE CANADA

Content	Australia	COUNTRY U.S.A. Federal	U.S.A. States	West Germany
- contact officer, address	yes	yes	yes	no
- lobby representation activity (i.e. lobby interest)	yes	yes	yes	no
c) Financial Statistics				
- contributions	no	yes	yes	no
- expenditures	no	yes	yes	no
Lobbyist Report Required				
- for each client	yes	yes	some	no
- over fixed financial amount	no	yes	yes	no
- quarterly	no	yes	yes	no
- annually	no	no	?	?
Government Register				
- public	no	yes	yes	yes
- two (foreign agents and others)	yes	yes	?	no
Government Public Report	no	yes	yes	yes
- quarterly	n/a	yes	most	no
- annually	n/a	no	no	yes
Sanctions for failure to register				
- will not be heard	yes	yes*	?	yes
- criminal prosecution followed by fine and /or prison	no	yes*	?	no

* Only if prosecuted successfully

ANNEX D

CURRENT RELATED FEDERAL LEGAL SANCTIONS

CURRENT RELATED FEDERAL LEGAL SANCTIONS

CRIMINAL CODE PROVISIONS

Section 108 Bribery of Judicial Officers, etc.

108. (1) Every one who

(a) being the holder of a judicial office, or being a member of the Parliament of Canada or of a legislature, corruptly

(i) accepts or obtains,

(ii) agrees to accept, or

(iii) attempts to obtain,

any money, valuable consideration, office, place or employment for himself or another person in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity, or

(b) gives or offers corruptly to a person who holds a judicial office, or is a member of the Parliament of Canada or of a legislature, any money, valuable consideration, office, place or employment in respect of anything done or omitted or to be done or omitted by him in his official capacity for himself or another person,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for fourteen years.

Section 110 Frauds Upon the Government

110. (1) Every one commits an offence who

(a) directly or indirectly

(i) gives, offers, or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or

(ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person,

a loan, reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with,

(iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or

(iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow,

whether or not, in fact, the official is able to cooperate, render assistance, exercise influence or do or omit to do what is proposed, as the case may be;

(b) having dealings of any kind with the government, pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind upon an employee or official of the government with which he deals, or to any member of his family, or to any one for the benefit of the employee or official, with respect to those dealings, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government with which he deals, the proof of which lies upon him;

(c) being an official or employee of the government, demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind directly or indirectly, by himself or through a member of his family or through any one for his benefit, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government that employs him or of which he is an official, the proof of which lies upon him;

(d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as consderation for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a) (iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including himself, to an office;

(e) offers, gives or agrees to offer or give to a minister of the government or an official a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a) (iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including himself, to an office; or

(f) having made a tender to obtain a contract with the government

(i) gives, offers or agrees to give to another person who has made a tender, or to a member of his family, or to another person for the benefit of that person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of the tender of that person, or

(ii) demands, accepts or agrees to accept from another person who has made a tender a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of his tender.

(2) Every one commits an offence who, in order to obtain or retain a contract with the government, or as a term of any such contract, whether express or implied, directly or indirectly subscribes, gives, or agrees to subscribe or give, to any person any valuable consideration

(a) for the purpose of promoting the election of a candidate or a class or party of candidates to the Parliament of Canada or a legislature, or

(b) with intent to influence or affect in any way the result of an election conducted for the purpose of electing persons to serve in the Parliament of Canada or a legislature.

(3) Every one who commits an offence under this section is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years.

CONFLICT OF INTEREST PROVISIONS RELATING TO MEMBERS OF PARLIAMENT

(1) Standing Orders of the House of Commons

No. 14 No member is entitled to vote upon any question in which he or she has a direct pecuniary interest, and the vote of any member so interested will be disallowed.

No. 83 The offer of any money or other advantage to any member of this House, for the promoting of any matter whatsoever depending or to be transacted in Parliament, is a high crime and misdemeanour, and tends to the subversion of the constitution.

No. 84 If it shall appear that any person has been elected and returned a member of this House, or has endeavoured so to be, by bribery or any other corrupt practices, this House will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

(2) Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms (1978)

Section 824: Offer of Bribe

824. Standing Order 76 is founded upon a resolution passed by Parliament in England on May 2, 1695. In the spirit of this resolution, the offer of a bribe in order to influence a Member in any of the proceedings of the House, or of a committee, has been treated as a breach of privilege, being an insult not only to the Member himself but also to the House. Sir Erskine May, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (19th ed., 1976), p. 149.

Section 825: Acceptance of Bribe or Fees

825. (1) The acceptance of a bribe by a Member is an offence under s. 108 of the Criminal Code, R.S.C. 1970, c.C-34.

(2) The acceptance of fees by Members for professional services connected with any proceedings or measures of Parliament, is also forbidden under the spirit of this rule, nor is it consistent with parliamentary or professional usage for a Member to advise as a paid counsel upon any private bill before Parliament. Sir John Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada (4th ed., 1916), pp. 57-8.

Section 826: Corrupt Electoral Practices

826. Matters concerning corrupt practices during elections are the subject of ss.65 to 90 of the Canada Elections Act, R.S.C. 1970, c.14, (1st Supp.).

(3) Senate and House of Commons Act

Independence of Parliament

Members of the House of Commons

10. Except as hereinafter specially provided,

(a) no person accepting or holding any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada, at the nomination of the Crown or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada, to which any salary, fee, wages, allowance, emolument, or profit of any kind is attached, and

(b) no sheriff, registrar of deeds, clerk of the peace, or county crown attorney in any of the provinces of Canada,

is eligible as a member of the House of Commons, or shall sit or vote therein.

11. Nothing in this Act renders ineligible or disqualifies any person holding any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada, at the nomination of the Crown, or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada, as a member of the House of Commons, or disqualifies him from sitting or voting therein, if, by his commission or other instrument of appointment, it is declared or provided that he shall hold such office, commission or employment witout any salary, fees, wages, allowances, emolument or other profit of any kind, attached thereto.

12. Nothing in this Act renders ineligible or disqualifies any person as a member of the House of Commons or to sit or vote therein by reason of his being

(a) a member of Her Majesty's forces while he is on active service as a consequence of war, or

(b) a member of the reserve force of the Canadian Forces who is not on full-time service other than active service as a consequence of war.

13. Notwithstanding anything in this Act, a member of the House of Commons shall not vacate his seat by reason only of his acceptance of an office of profit under the Crown, if that office is an office the holder of which is capable of being elected to, or sitting or voting in, the House of Commons.

14. A person is not, by this Act, rendered ineligible as a member of the House of Commons or disqualified from sitting or voting in the House of Commons by reason only of his acceptance of travelling expenses paid out of public moneys of Canada where the travel is undertaken at the request of the Governor-in-Council on the public business of Canada.

15. A member of the Queen's Privy Council for Canada is not, by this Act, rendered ineligible as a member of the House of Commons or disqualified from sitting or voting in the House of Commons by reason only that he

(a) holds an office for which a salary is provided in section 4 or 5 of the Salaries Act and receives that salary, or

(b) is a Minister of State, other than a Minister of State referred to in section 5 of the Salaries Act, or a Minister without Portfolio and receives a salary in respect of that position,

if he is elected while he holds that office or position or is a member of the House of Commons at the date of his nomination by the Crown for that Office or position.

16. No person, directly or indirectly, alone or with any other, by himself or by the interposition of any trustee or third party, holding or enjoying, undertaking or executing any contract or agreement, expressed or implied, with or for the Government of Canada on behalf of the Crown, or with or for any of the officers of the Government of Canada, for which any public money of Canada is to be paid, is eligible as a member of the House of Commons, or shall sit or vote in the said House.

17. If any member of the House of Commons accepts any office or commission, or is concerned or interested in any contract, agreement, service or work that, by this Act, renders a person incapable of being elected to, or of sitting or voting in the House of Commons, or knowingly sells any goods, wares or merchandise to, or performs any service for the Government of Canada, for which any public money of Canada is paid or to be paid, whether the transaction is single or continuous, the seat of such member is thereby vacated, and his election is thenceforth void.

18. (1) If any person disqualified or by this Act declared incapable of being elected to, or of sitting or voting in the House of Commons, or if any person duly elected, who has become disqualified to continue to be a member or to sit or vote, under section 17, nevertheless sits or votes, or continues to sit or vote therein, he shall thereby forfeit the sum of two hundred dollars for each and every day on which he so sits or votes.

(2) Such sum is recoverable from him by any person who sues for the same in any court of competent civil jurisdiction in Canada.

19. Sections 16, 17 and 18 extend to any transaction or act begun and concluded during a recess of Parliament.

20. (1) In every contract, agreement or commission to be made, entered into or accepted by any person with the Government of Canada, or any of the departments or officers of the Government of Canada, there shall be inserted an express condition, that no member of the House of Commons shall be admitted to any share or part of such contract, agreement or commission, or to any benefit to arise therefrom.

(2) In case any person, who has entered into or accepted, or who shall enter into or accept any such contract, agreement or commission, admits any member or members of the House of Commons, to any part or share thereof, or to receive any benefit thereby, every such person shall, for every such offence, forfeit and pay the sum of two thousand dollars, recoverable with costs in any court of competent jurisdiction by any person who sues for the same.

21. This Act does not extend to disqualify any person as a member of the House of Commons by reason of his being

(a) a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work;

(b) a person on whom the completion of any contract or agreement, expressed or implied, devolves by descent or limitation, or by marriage, or as devisee, legatee, executor or administrator, until twelve months have elapsed after the same has so devolved on him; or

(c) a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons.

Members of the Senate

22. (1) No person, who is a member of the Senate, shall directly or indirectly, knowingly and wilfully be a party to or be concerned in any contract under which the public money of Canada is to be paid.

(2) If any person, who is a member of the Senate, knowingly and wilfully becomes a party to or concerned in any such contract, he shall forfeit the sum of two hundred dollars for each and every day during which he continues to be such party or so concerned.

(3) Such sum is recoverable from him by any person who sues for the same, in any court of competent jurisdiction in Canada.

(4) This section does not render any senator liable for such penalties, by reason of this being a shareholder inany incorporated company having a contract or agreement with the Government of Canada, except any company that undertakes a contract for the building of any public work.

(5) This section does not render any senator liable for such penalties, by reason of his being, or having been, a contractor for the loan of money or of securities for the payment of money to the Government of Canada under the authority of Parliament, after public competition, or by reason of his being, or having been, a contractor respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of Canada, on terms common to all persons.

Members of the Senate and the House of Commons

23. (1) No member of the Senate or of the House of Commons shall receive or agree to receive any compensation, directly or indirectly, for services rendered, or to be rendered, to any person, either by himself or another, in relation to any bill, proceedings, contract, claim, controversy, charge, accusation, arrest or other matter before the Senate or the House of Commons, or before a committee of either House, or in order to influence or to attempt to influence any member of either House.

(2) Every member of the Senate offending against this section is liable to a fine of not less than one thousand dollars and not more than four thousand dollars; and every member of the House of Commons offending against this section is liable to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars, and shall for five years after conviction of such offence, be disqualified from being a member of the House of Commons, and from holding any office in the public service of Canada.

(3) Any person who gives, offers, or promises to any such member any compensation for such services as aforesaid, rendered or to be rendered, is guilty of an indictable offence, and liable to one year's imprisonment and to a fine of not less than five hundred dollars and not more than two thousand dollars.

Limitation of Actions

24. No person is liable to any forfeiture or penalty imposed by this Act, unless proceedings are taken for the recovery thereof within twelve months after such forfeiture or penalty has been incurred.

ANNEX E

LIST OF PRIVATE MEMBERS' BILLS 1969–1985

ANNEX E

PREVIOUS FEDERAL PRIVATE MEMBERS' LOBBYING BILLS

Number	Year	Status	Hansard Page
C 256 J.R. Rodriguez	1985	1st Reading Dec. 5, 1985	9217
C 248 J. McGrath	1985	1st Reading June 28, 1985	6368
C 495 K. Robinson	1980	1st Reading May 2, 1980	668
		2nd Reading Jan. 19, 1983 Robinson Baker Deans McCauley talked out	22010-5
C 492 B. Friesen	1980	1st Reading May 2, 1980	668
C 335 B. Friesen	1979	1st Reading Oct. 24, 1979	563
C 255 W. Baker	1978	1st Reading Oct. 30, 1978	579
C 330 W. Baker	1977	1st Reading Oct. 31, 1977	430
C 328 K. Robinson	1977	1st Reading Oct. 31, 1977	430
C 316 J. Reynolds	1976	1st Reading Oct. 22, 1976	375
C 268 K. Robinson	1976	1st Reading Oct. 22, 1976	374
C 214 W. Baker	1976	1st Reading Oct. 22, 1976	372
		2nd Reading Jan. 19, 1977 Baker Robinson Knowles Holt Goodale talked out	2515-23

Number	Year	Status	Hansard Page
C 432 W. Baker	1976	1st Reading April 7, 1976	12586
C 254 J. Reynolds	1974	1st Reading Oct. 15, 1974	376
C 248 K. Robinson	1974	1st Reading Oct. 15, 1974	376
C 115 B. Mather	1974	1st Reading Mar. 12, 1974	409
C 89 B. Mather	1973	1st Reading Jan. 15, 1973	267
C 121 B. Mather	1972	1st Reading Feb. 25, 1972	260
C 131 B. Mather	1970	1st Reading Oct. 20, 1970	389
C 38 B. Mather	1969	1st Reading Oct. 30, 1969	272
		2nd Reading Apr. 14, 1970 Mather LeBlanc McGrath Deachman talked out	5850-7
C 176 B. Mather	1969	1st Reading Feb. 26, 1969	5963

(Hansard was reviewed back to 1965.)

ANNEX F

TEXT OF SPEECH TO PARLIAMENT BY THE LATE HONOURABLE WALTER BAKER, JANUARY 1977

ANNEX F

Extract from Hansard
January 28, 1977
pp. 2515-17

PRIVATE MEMBERS' PUBLIC BILLS

LOBBY REGISTRATION ACT

MEASURE TO GOVERN LOBBYISTS

Mr. Walter Baker (Grenville-Carleton) moved that Bill C-214, to register lobbyists, be read the second time and referred to the Standing Committee on Privileges and Elections.

He said: Mr. Speaker, lobbying has not been a subject of great concern to Canadians, in contrast to the attention given to it by legislatures, journalists, and political scientists in the United States. Because of the profound differences between our systems of government, I doubt that Canadian lobbyists will ever achieve the important and sometimes controversial status that they now have there. Nevertheless, the direction in which our parliamentary system should be evolving - toward a more open government with a more influential House of Commons - leads me to believe that we should begin now to establish a framework for the operation of lobbyists before any serious problems develop.

First, Mr. Speaker, what is a lobbyist? I think of a lobbyist as someone who seeks, by means of contact with persons of power or influence, to have a significant effect on executive or legislative actions to be taken by the government of Canada. Lobbyists may act directly for themselves, or on behalf of organizations which hire professionals to make their case. Lobbyists are, in short, special interest and pressure group publicists or their representatives.

Lobbying has had, especially in the United States, a pejorative connotation - and I think that is rather unfortunate - but it is an important and absolutely necessary part of democratic government. Lobbyists are able to provide legislators with feedback on the actual operation of government programs in the field. There is, as we all know, many a slip between bureaucratic theory, on the one hand, and field experience, on the other hand. The sooner governments and all of us find out about that, the better our programs might be understood.

Lobbyists also provide background information of a more general nature about action that is under considration. We are all used to dealing with "pressure" from associations which are to be affected by legislation, but in fact much of this pressure is informed argument which is sometimes difficult to refute. It is also preferable on many occasions to deal with a carefully prepared presentation by a spokesman for a scattered interest group rather than to deal with the unorganized and incomplete ideas of a large number of individuals. Finally, I put it to you, Sir, that lobbyists are useful when we want to try out ideas, as we soon find out if they have any merit or whether those ideas are simply naive. All these functions performed by lobbyists are indispensable to the reflective as well as the responsive politician.

Naturally, pressure can take illegitimate and illegal forms and have unfortunate consequences, and these dangers bring me to suggest registration of lobbyists. There is, of course, the possibility of bribery, blackmail or other questionable practices. It is the hope that contacts, which must be made with the knowledge of anyone who cares to examine a register, would be less likely to have a shady dimension. There is an even greater danger that if pressure is carried on secretively or unobstrusively, all sides of a debate will not be heard and legitimate points of view or bodies of information will be excluded until a stage in the debate when decisions have been irrevocably taken. At the present time, Mr. Speaker, that seems to be when a bill has been introduced in the House of Commons.

Or there may simply be a suspicion that pressure behind the scenes is by that very fact illegitimate pressure, and the resulting policies might not obtain the support they merit because people feel that certain groups or types of groups have had an unhealthy impact. Then there is the other side of the coin. If we have that knowledge and know that all arguments have been equally heard, I think there would be a tendency for there to be a reconciliation of the diversity of groups which are affected by decisions that might be taken.

In short, the purpose of the bill is to ensure that lobbying, as much as possible, is conducted in the open so that people can see who is trying to influence what, and if necessary respond. Where lobbying is done with the knowledge of everyone concerned, there is a better chance that it will be done openly and that improper practices will have a smaller chance of survival or success. The process of decision making should become more educational and the results more acceptable.

My bill would take the first step toward publicizing lobbying activities in Canada, though I have to say at the outset, Mr. Speaker, that it is a small step indeed. It defines lobbying, to paraphrase, as the actions of any person or any group attempting to influence the course of either legislative or executive action. It establishes a register of lobbyists to be administered jointly by the Clerks of the two Chambers. Lobbyists must set down their names, the person or group on whose behalf they are acting, and the duration of any contact. This information must be supplied before any contacts are made, supplemented with any new information applicable and submitted afresh at the beginning of every year. I have included penalties for non-compliance of up to $5,000 per month and prohibition from lobbying for two years, to show that the register which is set forth in the bill is intended to be taken seriously.

I would not deny that this is little more than a beginning which leaves a good many questions unanswered, and many of these questions have been suggested by people writing to me from all across the country about the bill. A bill discussed in the United States House of Representatives on this subject last year ran to 39 pages, and this matter is already the subject of extensive legislation there.

If I might indicate some of the unanswered questions, I put them as examples and there are probably more. Do we want to monitor the type of lobbying activity as well as the existence of the activity? How do we classify officials of companies or organizations who come to Ottawa only briefly to meet officials or legislators? Does it matter who instigates discussions between lobbyists and officials? Should we consider contact with a minister's or member's staff as lobbying? When does assistance to our constituents become activity on behalf of, or in response to, a lobbyist?

The intention is that those whose principal function is to lobby on behalf of others be regulated, not those whose occupation is administrative or whatever, but who occasionally must defend their interest by contact with politicians or officials. This is not an easy distinction to make, and I would welcome the views of others on the proper bounds for restrictions, and would like to see serious consideration by a committee of this House of the whole question.

The question that will occur to many members may be, why should it be necessary to contemplate action when we have survived without it for over a century? As I suggested earlier, I believe we are moving in a number of ways, or at least we should be moving, toward more open government. This will create both opportunities and dangers. To date lobbyists have dealt principally through public service channels, and in theory at least these contacts have a minimum of danger because the interests and motivations of those concerned are clearly defined and established within an administrative framework. If legislators become more prominent in policy formation, I believe lobbying activity will increase and should be open, because in the political process motivations and interests are not so easily defined or traced.

I believe that the role of legislators will change for a variety of reasons. First, it appears to me that people have become increasingly demanding of their members of parliament, and they will perhaps become more demanding after they watch us on TV. They will, I believe, expect us to be more critical and more creative. I think too that members are increasingly equipped to meet this challenge and are intent on doing so.

Secondly, I believe that within the next few years, and it is my hope, we will have a freedom of information bill which will enable members of this Chamber to participate in the discussion of policy options prepared by the public service. Perhaps we will need a change of government before that degree of open policy debate is obtained, but it is coming, and the increased insight and opportunities we will have will invite contacts from those who now restrict themselves to permanent officials.

Thirdly, and particularly, if this party transfers to the other side of the Chamber, which would seem likely, our committees will be given the power and the staff to undertake investigative and creative functions on behalf of the House. Again, as the number of participants in the debate on national priorities increases, the presence of lobbyists will become more pervasive. I hope too that we can make private members' hour more conclusive and, if we do, the lobbyists will be after us to champion their veiws, or oppose someone else's.

Fourth, to be realistic about the results of any change in government which may take place there would be more pressure group activity, particularly because many policies which are now unchallengeable as part of the dominant mythology would be subject to review and debate on any policy, and any policy shift invites lobby contacts.

Finally, I hope lobbying is conducted more openly in the future because of a trend in respect of pressure groups which has already developed in our society. Some hon. members may have seen the text of a speech delivered June 6 by the hon. member for Halifax (Mr. Stanfield), the former leader of our party. He said at that time:

> We are becoming a society of well-organized groups representing a particular interest or point of view. The number of groups organized to put on pressure have become legion. This is increasing the tension and distrust in our society; and it is increasing the difficulty of reaching a consensus as a basis for government in a country where consensus has always been difficult to achieve anyway. People not only see their own particular interest but have an organization to promote it. This has already led to a lot of governmental floundering and could well make government initiatives very difficult to take; and further increase the sense of frustration among citizens.

> These special interest organizations are more attractive to join and support than political parties because political parties are not designed to serve (although they sometimes do) particularly interests. To get elected they have to appear at least to be serving the interest of the country generally, rather than some particular interest or cause. So to a growing number of Canadians, political parties seem to be less attractive in serving their cause then does that particular organization designed specifically to serve their cause.

He concluded in this way:

> This is leading to a hardening and strengthening of the pushing of particular interests and attitudes which emphasize division and conflict and a weakening of the only institutions we had which encouraged some regard for the common Welfare and some recognition of the other fellow's point of view, especially national political parties.

It is a rather wise statement about what is happening in our society today.

Let me conclude by saying I hope the registration of all lobbying groups or individuals will illustrate to Canadians the intricacies of group accommodation and the need to pursue a consensus which is unlikely to fulful all the aspirations of any particular group. I hope openness will encourage realistic expectations among our electors as well as continued above-board dealing between pressure groups and administrators and politicians.

Lobbyists also provide background information of a more general nature about action that is under consideration. We are used to dealing with pressure from associations, associations which are affected by legislation. I think that in the course of our dealings with this pressure the hon. member for Halifax spoke of, with the development of associations and groups within society, each of us as members of parliament feel there must be some response. When that activity, which we regard as legitimate in the course of interaction which must occur between the private and public sectors, reaches the proportions it has, then there is nothing wrong and nothing inhibiting in having those who would engage legitimately in that activity register their interests and their extent, and to keep that registration fresh with the Clerks of both Houses of this parliament.

It is in that spirit, a spirit that I hope this House will agree is in accordance with a movement toward openness in government, which at least from our point and I hope from the other side will be coming, that I ask this House to consider this bill. I ask the House to send it to committee at least for study. I said during the course of my speech that I did not regard it as the last word, by any means, but this is the first word in respect of a problem and concern of many people.

A jurist once said that not only must things be correct and proper, they must appear to be correct and proper. I think this bill will go a long way to helping not only the substance but the appearance of the substance in regard to a legitimate public activity.

ANNEX C

PRIVATE MEMBERS' BILLS TO REGISTER LOBBYISTS

ANNEX G

C-248

First Session, Thirty-third Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-248

An Act to register lobbyists

First reading, June 28, 1985

MR. MCGRATH

C-248

Première session, trente-troisième législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-248

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Première lecture, le 28 juin 1985

M. MCGRATH

1st Session, 33rd Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

1re session, 33e législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-248

An Act to register lobbyists

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-248

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Lobby Registration Act*.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires*.

INTERPRETATION

Definitions

2. In this Act

"legislation" «*mesure législative*»

"legislation" means a bill, motion or any matter pertaining thereto, before the Senate or the House of Commons, or any other matter which may be the subject of action or discussion by either House;

"lobbyist" «*démarcheur parlementaire*»

"lobbyist" means any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,

(*a*) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or

(*b*) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either House of Parliament for legislative action;

"payment" «*paiement*»

"payment" means a gift, subscription, loan, advance, commission or deposit of money or anything of value and includes a con-

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«démarcheur parlementaire» "*lobbyist*"

«démarcheur parlementaire» Toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur

a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux Chambres, ou

b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministre de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux Chambres a été ou sera probablement saisie en vue d'une mesure législative.

«mesure législative» "*legislation*"

«mesure législative» Un projet de loi, une motion ou toute question s'y rapportant, dont est saisi le Sénat ou la Chambre des communes, ou toute autre question pouvant faire l'objet d'une action ou d'un débat par l'une ou l'autre Chambre.

Explanatory Note

This bill provides for the registration of lobbyists, and a declaration by them stating in whose interest they are working. It imposes a fine and disqualification from lobbying for those convicted of evading these provisions.

Note explicative

Ce projet de loi prévoit l'enregistrement des démarcheurs parlementaires et l'indication par eux de ceux pour qui ils travaillent. Il impose une amende et interdit d'agir comme démarcheur parlementaire à ceux qui sont reconnus coupables d'infraction à ses dispositions.

tract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a payment;

"person" *«personne»*

"person" includes a corporation, institution or group;

"Registry of Lobbyists" *«registre des démarcheurs parlementaires»*

"Registry of Lobbyists" or "Registry" means the registry maintained jointly by the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons, pursuant to section 3 of this Act.

«paiement» Un don, une souscription, un prêt, une avance, une commission ou un dépôt d'argent ou de tout objet de valeur et comprend un contrat, une promesse ou un accord, légalement applicable ou non, prévoyant un paiement. «paiement» *"payment"*

«personne» S'entend en outre d'une corporation, d'une institution ou d'un groupe. «personne» *"person"*

«registre des démarcheurs parlementaires» ou «registre» Le registre tenu conjointement par les greffiers du Sénat et de la Chambre des communes conformément à l'article 3 de la présente loi. «registre des démarcheurs parlementaires» *"Registry of lobbyists"*

LOBBYISTS

DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

Clerks to maintain Registry

3. (1) The Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons shall jointly maintain a Registry of Lobbyists, and it shall be the duty of the said Clerks to keep in an orderly fashion the information enumerated in section 4.

3. (1) Les greffiers du Sénat et de la Chambre des communes doivent tenir ensemble un registre des démarcheurs parlementaires et il leur incombe de maintenir en bon ordre les renseignements énumérés à l'article 4. Les greffiers doivent tenir un registre

Freedom of information

(2) All information filed in the Registry pursuant to this Act shall be made available free of charge to any person making a request in writing to either of the Clerks.

(2) Tous les renseignements versés au registre conformément à la présente loi doivent être gratuitement mis à la disposition de quiconque présente une demande écrite à l'un des deux greffiers. Liberté d'information

Information required in Registry

4. (1) Any person who undertakes for payment to act as a lobbyist shall, before doing so, supply to either the Clerk of the Senate or the Clerk of the House of Commons, the following information for inclusion in the Registry of Lobbyists:

4. (1) Toute personne qui entreprend, moyennant paiement, de faire fonction de démarcheur parlementaire doit d'abord fournir au greffier du Sénat ou à celui de la Chambre des communes les renseignements suivants, qui seront versés au registre des démarcheurs parlementaires; Renseignements devant figurer au registre

(*a*) his name and business address;

a) son nom et son adresse d'affaires;

(*b*) the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he intends to appear and work;

b) les nom et adresse de la personne par qui elle est employée et dans l'intérêt de laquelle elle entend se présenter et travailler;

(*c*) the intended or contracted duration of any action on behalf of the person listed pursuant to paragraph (*b*).

c) la durée prévue ou convenue de toute action au nom de la personne nommée aux termes de l'alinéa *b*).

Annual registration

(2) Each person so registering shall file a report with either Clerk containing the information enumerated in subsection (1) at the beginning of each calendar year.

(2) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit présenter à l'un ou l'autre greffier un rapport contenant les renseignements énumérés au paragraphe (1) au début de chaque année civile. Enregistrement annuel

Supplementary Registry information

(3) Each person so registering shall further enter on the Register, at the time he undertakes to act as a lobbyist for any person for whom he has not already registered as a lobbyist, all details required by paragraphs (1)(*b*) and (*c*).

(3) Toute personne qui s'enregistre ainsi doit en outre faire figurer au registre, au moment où elle entreprend de faire fonction de démarcheur parlementaire pour une personne pour laquelle elle ne s'est pas déjà enregistrée comme démarcheur parlementaire, tous les détails exigés aux alinéas (1)*b*) et *c*).

Renseignements supplémentaires à verser au registre

PENALTIES

PEINES

Fine and prohibition

5. Any person who violates the provisions of this Act is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine of $5,000 for every month in which he is in violation, and is prohibited from acting as a lobbyist for a period of three years.

5. Toute personne qui contrevient aux dispositions de la présente loi commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible d'une amende de $5000 pour tout mois pendant lequel il y a contravention de la loi, et il lui est interdit pendant trois ans d'agir comme démarcheur parlementaire.

Amende et interdiction

REGULATIONS

RÈGLEMENTS

Regulations

6. The Governor in Council may make regulations necessary for the administration of this Act.

6. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à l'application de la présente loi.

Règlements

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

C-256

First Session, Thirty-third Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-256

An Act to register lobbyists

First reading, December 5, 1985

MR. RODRIGUEZ

C-256

Première session, trente-troisième législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-256

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Première lecture le 5 décembre 1985

M. RODRIGUEZ

1st Session, 33rd Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

1re session, 33e législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-256

An Act to register lobbyists

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-256

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Lobbyists Registration Act*.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires*.

INTERPRETATION

Definitions

2. In this Act

"legislation" «*mesure législative*»

"legislation" means a bill, motion or any matter pertaining thereto, before the Senate or the House of Commons, or any other matter which may be the subject of action or discussion by either House;

"lobbyist" «*démarcheur parlementaire*»

"lobbyist" means any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,

(*a*) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or

(*b*) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either House of Parliament for legislative action;

"payment" «*paiement*»

"payment" means a gift, subscription, loan, advance, commission or deposit of money or anything of value and includes a con-

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«démarcheur parlementaire» "*lobbyist*"

«démarcheur parlementaire» Toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur :

a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux chambres;

b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministre de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux chambres a été ou sera probablement saisie en vue d'une mesure législative.

«mesure législative» "*legislation*"

«mesure législative» Un projet de loi, une motion ou toute question s'y rapportant, dont est saisi le Sénat ou la Chambre des communes, ou toute autre question pouvant faire l'objet d'une action ou d'un débat par l'une ou l'autre chambre.

Explanatory Note

This bill provides for the registration of lobbyists, and a declaration by them stating in whose interest they are working. It imposes a fine and disqualification from lobbying for those convicted of evading these provisions.

Furthermore, this Bill would impose on every Member of the House of Commons the obligation to declare all benefits received from lobbyists or foreign governments.

Note explicative

Ce projet de loi prévoit l'enregistrement des démarcheurs parlementaires et l'indication par eux de ceux pour qui ils travaillent. Il impose une amende et interdit d'agir comme démarcheur parlementaire à ceux qui sont reconnus coupables d'infraction à ses dispositions.

De plus, il oblige chaque député à déclarer les avantages reçus des démarcheurs parlementaires et des gouvernements étrangers.

tract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a payment;

"person" «personne»

"person" includes a corporation, institution or group.

«paiement» Un don, une souscription, un prêt, une avance, une commission ou un dépôt d'argent ou de tout objet de valeur et comprend un contrat, une promesse ou un accord, légalement applicable ou non, prévoyant un paiement. «paiement» "payment"

«personne» S'entend en outre d'une corporation, d'une institution ou d'un groupe. «personne» "person"

LOBBYISTS

DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

Speaker to maintain Registry

3. (1) The Speaker of the House of Commons shall maintain a Registry of Lobbyists, and it shall be his duty to keep in an orderly fashion the information enumerated in section 4.

3. (1) Le président de la Chambre des communes doit tenir un registre des démarcheurs parlementaires et il lui incombe de maintenir en bon ordre les renseignements énumérés à l'article 4. Le Président doit tenir un registre

Freedom of information

(2) All information filed in the Registry pursuant to this Act shall be made available free of charge to any person making a request in writing to the Speaker.

(2) Tous les renseignements versés au registre conformément à la présente loi doivent être gratuitement mis à la disposition de quiconque présente une demande écrite au Président. Liberté d'information

Information required in Registry

4. (1) Every person who undertakes for payment to act as a lobbyist shall, before doing so, supply to the Speaker of the House of Commons, the following information for inclusion in the Registry of Lobbyists:

(*a*) his name and business address;

(*b*) the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he intends to appear and work;

(*c*) the intended or contracted duration of any action on behalf of the person listed pursuant to paragraph (*b*);

(*d*) the personal gifts or trips given by the person to a Member of the House of Commons or to a deputy head, associate deputy minister or assistant deputy minister of any department, division, branch or other portion of the Public Service.

4. (1) Toute personne qui entreprend, moyennant paiement, de faire fonction de démarcheur parlementaire doit d'abord fournir au président de la Chambre des communes les renseignements suivants, qui seront versés au registre des démarcheurs parlementaires :

a) son nom et son adresse d'affaires;

b) les nom et adresse de la personne par qui elle est employée et dans l'intérêt de laquelle elle entend se présenter et travailler;

c) la durée prévue ou convenue de toute action au nom de la personne nommée aux termes de l'alinéa *b*);

d) les cadeaux personnels et voyages accordés aux députés ainsi qu'aux administrateurs généraux, aux sous-ministres associés ou aux sous-ministres adjoints des ministères, départements, divisions, sections ou autres éléments de la Fonction publique. Renseignements requis

Annual registration

(2) Every person who registers as a lobbyist shall file a report with the Speaker containing the information enumerated in subsection (1) at the beginning of each calendar year.

(2) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit présenter au Président un rapport contenant les renseignements énumérés au paragraphe (1) au début de chaque année civile. Enregistrement annuel

Supplementary Registry information

(3) Every person who registers as a lobbyist shall further enter in the Registry, at the time he undertakes to act as a lobbyist for any person for whom he has not already registered as a lobbyist, all details required by paragraphs (1)(*b*) and (*c*).

Renseignements supplémentaires à verser au registre

(3) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit en outre faire figurer au registre, au moment où elle entreprend de faire fonction de démarcheur parlementaire pour une personne pour laquelle elle ne s'est pas déjà enregistrée comme démarcheur parlementaire, tous les détails exigés aux alinéas (1)*b*) et *c*).

MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

DÉPUTÉS

Special Registry

5. (1) The Speaker of the House of Commons shall maintain a Special Registry of all members of the House of Commons who receive from lobbyists or foreign governments personal gifts or benefits of a value exceeding twenty dollars.

Registre spécial

5. (1) Le président de la Chambre des communes doit tenir un registre spécial des députés qui reçoivent d'un démarcheur parlementaire ou d'un gouvernement étranger, un cadeau personnel ou autre avantage d'une valeur supérieure à vingt dollars.

Information required in Registry

(2) Any member of the House of Commons who receives a personal gift or other benefit of a value exceeding twenty dollars from a lobbyist or a foreign government shall supply to the Speaker the name and address of the lobbyist or the foreign government, as the case may be, the value of the gift or benefit received and the destination and date of any foreign trip.

Renseignements requis

(2) Chaque député qui reçoit un cadeau personnel ou autre avantage d'une valeur supérieure à vingt dollars d'un démarcheur parlementaire ou d'un gouvernement étranger, est tenu de fournir au Président les nom et adresse du gouvernement ou du démarcheur parlementaire, selon le cas, la valeur du cadeau ou de l'avantage reçu et les lieux et dates des voyages à l'étranger, s'il y a lieu.

Penalty

(3) Any allege violation of this section shall stand referred to the Standing Committee of the House of Commons on Privileges and Elections.

Peine

(3) Toute contravention présumée au présent article est renvoyée au Comité permament de la Chambre des communes des Privilèges et élections.

PENALTIES

PEINES

Fine and prohibition

6. Any person who fails to register as a lobbyist, provides false or incomplete information required under subsection 4(1) or violates any of the provisions of this Act, other than section 5, is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine of $5,000 for every month in which he is in violation, and is prohibited from acting as a lobbyist for a period of three years.

Amende et interdiction

6. Toute personne qui ne s'enregistre pas comme démarcheur parlementaire, fournit des renseignements faux ou incomplets contrairement au paragraphe 4(1) ou contrevient aux dispositions de la présente loi, à l'exclusion de l'article 5, commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible d'une amende de $5000 pour tout mois pendant lequel il y a contravention de la loi, et il lui est interdit pendant trois ans d'agir comme démarcheur parlementaire.

ACCESS TO PARLIAMENT HILL

ACCÈS À LA COLLINE PARLEMENTAIRE

Access denied

7. (1) Any person who is convicted of an offence under section 6 shall be denied access to Parliament Hill for a period of three years.

Accès refusé

7. (1) Toute personne qui est déclarée coupable d'une infraction à l'article 6 se verra refuser l'accès à la colline parlementaire pendant trois ans.

"Parliament Hill"

(2) For the purposes of this section, "Parliament Hill" means the area of ground in the City of Ottawa bounded by Wellington Street, the Rideau Canal, the Ottawa River and Bank Street.

«colline parlementaire»

(2) Aux fins du présent article, l'expression «colline parlementaire» s'entend de l'étendue de terrain sise en la ville d'Ottawa et comprise entre la rue Wellington, le canal Rideau, la rivière Outaouais et la rue Bank.

REGULATIONS

Regulations

8. The Governor in Council may make regulations necessary for the administration of this Act.

RÈGLEMENTS

Règlements

8. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à l'application de la présente loi.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

SELECTED BIBLIOGRAPHY

General

Cooper, David E. Cognitive Development and Teaching Business Ethics. Journal of Business Ethics 4 (1985) pp. 313-329.

D'Andrade, Kendall. Bribery. Journal of Business Ethics 4 (1985) pp. 239-248.

Moe, Terry M. The organization of interests: incentives and the internal dynamics of political interest groups. Chicago, Univ. of Chicago Press, 1980, 282 p.

Pocklington, T.C. ed. Liberal Democracy in Canada and the United States. Toronto, Holt, Rhinehart and Winston, 1985. pp. 340-373.

Presthus, Robert Vance. Elites in the policy process. London, Cambridge University Press, 1974. 525 p.

Australia

AFAR March 1984 - Australia March 28, 1984. Text of a statement of Parliament by the Special Minister of State, Mr. Mick Young.

Australia. Royal Commission on Australian Government Administration. Appendices to report. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1976. 4 vols. See: Interest group access to the Australian government bureaucracy by Trevor Mattheus, vol. 2, pp. 332-65.

Australian Information Service 12/83-6. Regulation of Lobbyists. Press Release.

Department of the Special Minister of State. Registration of Lobbyists, Guidelines and application form SMOS 145 (3/84).

Lobbyists and the Australian Government and Parliament: a discussion paper. Department of Special Minister of State, September 1983, Australian Govt. Publishing Service, Canberra.

Canada

Braam, Beert P.A. Influence of business firms on the government: an investigation of the distribution of influence in Canada. The Hague, Netherlands, Mouton Publishers, 1981.

Bon, Daniel L. ed. Lobbying: A Right? A Necessity? A Danger? Executive Bulletin The Conference Board of Canada, Volume 16, February 1981.

Campbell, Colin. The Canadian Senate: a lobby from within. Toronto, Macmillan of Canada, 1978. 184 p.

Canada. Library of Parliament. Research Branch. Pressure groups in Canada. Parliamentarian 51:11-20 Jan. 1970.

Chapin, Henry and Denis Deneau. Citizen involvement in public policy-making: access and the policy-making process. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. 62 p.

Clement, Wallace. The Canadian Corporate Elite: an analysis of economic power. Toronto, McClelland and Stewart, 1975. 479 p.

Dion, Léon. À la recherche d'une méthode d'analyse des partis et des groupes d'intérêt. Canadian Journal of Political Science 2:45-63 mars 1969.

Dion, Léon. Société et politique: la vie des groupes. Québec, Presses de l'Université Laval, 1971. 2 tomes.
Tome 1: Fondements de la société libérale. 444 p.
Tome 2: Dynamique de la société libérale. 616 p.

Dion, Léon and Micheline de Sieve. Quebec: Interest groups and the search for an alternative political system. American Academy of Political Science. Annuals 413:124-44 May 1974.

Faulkner, J. Hugh. Pressuring the executive. Canadian Public Administration 25:240-253 Summer 1982.

Fox, Paul W., ed. Politics Canada. 4th ed. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977. 653 p.
See: Lobbying - Ottawa's fast growing business by Clive Baxter, pp. 206-10.

Gillies, James, J. Pigott. Participation in the legislative process. Canadian Public Administration 25:254-264 Summer 1982.

House of Commons. Notes for a Statement by Prime Minister Brian Mulroney, September 9, 1985.

Kernaghan, Kenneth, ed. Public administration in Canada, selected readings. 3d ed. Toronto, Methuen, 1977. 373 p.
See: Pressure groups and the Canadian democracy, by J.E. Anderson, pp. 292-302.

Kwavnick, David. Labour's lobby in Ottawa: How the CLC influences government policy. Labour Gazette 73:433-8 July 1973.

Kwavnick, David. Organized labour and pressure politics: the Canadian Labour Congress, 1956-1968. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1972. 287 p.

Kwavnick, David. Pressure group demands and the struggle for organizational status: the case of organized labour in Canada. Canadian Journal of Political Science 3:56-72 Mar. 1970.

Levy, Gary. Les parlementaires comme groupes de pression. In: Canada. Parlement. Chambre des Communes. Comité permanent des privilèges et élections, 1974/76. Procès-verbaux et témoignages. no. 25 (11 août 1975) append. F, pp. 108-19.

Levy, Gary. Parliamentarians as lobbyists. In: Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Privileges and Elections, 1974/76. Minutes of proceedings and evidence. Ottawa, 1975. no. 25 (Aug. 11, 1975) App. F, pp. 77-86.

Litvak, Isaiah A. Lobbying strategies and business interest groups, in Government and Enterprise in Canada. Edited by K.J. Rea and Nelson Wiseman. Toronto: Methuen, 1985. pp. 309-324.

Malvern, Paul. Persuaders - Lobbying, Influence Peddling and Political Corruption in Canada. Toronto, Methuen Publications, 1985.

Newman, Peter C. The Canadian Establishment. Toronto, McClelland and Stewart, 1975. 2 vols.

Nicole, Maurice. Introduction to lobbying processes within the federal government. Ottawa: Consumer & Corporate Affairs Canada, 1983.

Presthus, Robert. Elite Accommodation in Canadian Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1973. 372 p. The early sections of the book are devoted to a discussion of Canadian interest groups.

Pross, A. Paul. Canadian pressure groups in the 1970's: their role and their relations with the public service. Canadian Public Administration 18:121-34 Spring 1975.

Pross, A. Paul. Pressure group behaviour in Canadian Politics. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975. 196 p.
Bibliography: pp. 193-6.

Pross, A. Paul. Group Politics and Public Policy. (Oxford University Press, forthcoming).

Saumier, André. Business Lobbying. Canadian Public Administration 26:73-79 Spring 1983.

Simpson, Jeffrey. How old Pols turn a profit. Report on Business Magazine October 1985 pp. 41-46.

Stanbury, William T. Lobbying and interest group representatives in the legislative process. Victoria, University of Victoria, 1978. 34 p.

Thompson, Fred and W.T. Stanbury. The political economy of interest groups in the legislative process in Canada. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979. 53 p.

Van Loon, Richard J. and Michael S. Whittington. The Canadian political system: environment, structure and process. 2d ed. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976. 572 p.
See: Interest groups in Canada, pp. 286-309.

Federal Republic of Germany

Geschäftsordnung (Standing Orders) of the Bundestag in Handbuch BT 10, WP Grundwerte - Section XII (translated CCAC Sept. 10, 1985)

United Kingdom

Cockerell, P., P. Hennessy and D. Walker, Sources Close to the Prime Minister. London, 1984 (on the U.K. Lobby of Journalists).

Hamilton, William W. M.P. Members and Outside Interests. The Parliamentarian October 1975. pp. 227-231.

Houghton, Rt. Hon. Douglas. Financial Interests of Members of Parliament. The Parliamentarian January 1974. pp. 1-8.

House of Commons, Register of Members' Interests on January 18, 1982. HMSO 158

House of Commons, Register of Members' Interests on February 7, 1984. HMSO 249

House of Commons, First Report from the Select Committee on Members' Interest Session 1984-85. HMSO 408

Kimber, Richard, comp. Pressure groups in Britain: a reader. London, Dent; Totowa, N.J., Rowman and Littlefield, 1974. 304 p.

Pym, Bridget. Pressure groups and the permissive society. Newton Abbot, David & Charles, 1974. 183 p.

Richardson, Jeremy John and A.G. Jordan. Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy. Oxford, Martin Robertson, 1979. 212 p.

Willey, Rt. Hon. F.T. The Declaration and Registration of Members' Interests. The Parliamentarian July 1974. pp. 167-170.

Wootton, Graham. Pressure politics in contemporary Britain. Toronto, Lexington Books, 1978. 256 p.

United States of America

American Enterprise Institute for Public Policy Research. Proposals to revise the lobbying law. Washington, 1980. 52 p. (Legislative analysis, 96th Cong., 2d sess., no. 11)

Berry, Jeffrey M. Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1977. 331 p.

Caplan, Marc. Ralph Nader presents a citizens' guide to lobbying. New York: Dembner Books, 1983.

Cigler, Allan J., and Burdette A. Loomis. Interest group politics. Washington, Congressional quarterly, 1983. 373 p.

Colorado (1983) "The Sunshine Law".

Commonwealth of Virginia, Section of the Commonwealth. Various material on 1984 Lobbying Act.

Congressional Record, Washington. Wednesday, July 31, 1985 #105 containing the record of registrations by lobbyists for the second quarter of 1985.

Congressional Quarterly, Inc. The Washington lobby. 2nd ed. Washington, 1974. 138 p.

Cooper, Ann. Lobbying in the 80's: High Tech Takes Hold. National Journal September 14, 1985 pp. 2030-2035.

Federal Regulation of Lobbying Act. Outline of Instructions for Filing Reports. Prepared under the direction of Benjamin J. Guthrie, Clerk of the House of Representatives, Washington. U.S. Government Printing Office, 1983.

Green, Mark J. The Other Government: The Unseen Power of Washington Lawyers. New York: W.W. Norton & Co., 1978.

Green, Mark J. and Andrew Buchsbaum. The corporate lobbies: political profiles of the Business Roundtable and the Chamber of Commerce. Washington, D.C., Public Citizen Congress Watch, 1980. 232 p.

Haider, Donald H. When governments come to Washington: Governors, mayors, and intergovernmental lobbying. New York, Free Press, 1974. 336 p.

HR 3150 99th Congress, 1st Session. A Bill to Regulate Lobbying and Related Activities. Mr. Hamilton, July 31, 1985.

HR 3151 99th Congress, 1st Session. A Bill to provide for a self-regulating system of lobby disclosure to supplement and make more effective current disclosure law in the least burdensome manner possible. Mr. Hamilton, July 31, 1985.

Ippolito, Dennis S. and Thomas G. Walker. Political parties, Interest groups, and Public policy: group influence in American politics. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.

Land, Guy Paul. Federal lobbying disclosure reform legislation. Harvard journal on legislation, v. 17, spring 1980: 295-339.

Levitan, Sar A. and Martha R. Cooper. Business Lobbies: the public good and the bottom line. Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

Lobby Reform Legislation. Hearing before the Committee on Government Operations, United States Senate. 94th Congress, 1st Session on S774, S815, S2068, S2167, S2477.

Malbin, Michael J., ed. Parties, interest groups, and campaign finance laws. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. 384 p.

McGrath, Phyllis S. Redefining corporate-federal relations. New York, Conference Board, 1979.

Michigan Department of State. Michigan Lobby for #472 effective January 1, 1974 together with copies of forms used in administration of the Act.

Milbraith, L. The Washington Lobbyists Chicago, Rand McNally, 1963, p. 8.

Minnesota. State Lobby Laws, 1974 and 1976.

Office of the Massassuchetts Secretary of State. Lobbying What is it? Who does it? The Law (undated).

Ornstein, N.J. and Shirley Elder. Interest groups, lobbying and policy-making. Washington, Congressional Quarterly Press, 1978. 245 p.

Oversight of the 1946 Federal Regulation of Lobbying Act, Hearings before the Committee on Governmental Affairs. United States Senate, 98th Congress. First Session, November 15 & 16, 1983. S HRG 98-625.

Pressman, Steven. Reported lobby spending understates Capitol efforts. Congressional quarterly weekly report, v. 41, Aug. 27, 1983: 1729-1732.

S1564 99th Congress, 1st Session. Integrity in Lobbying Act Senator D. Durenberger, August 1, 1985.

State of California, Information Manual for Lobbying Disclosure provisions of the Political Reform Act, Fair Political Practices Commission, Sacramento, California, 1985.

State of Washington, Information Manual for Public Disclosure Reporting by Lobbyists and Lobbyists' Employers, 1985. Public Disclosure Commission, Olympia, Washington.

The Foreign Agents Registration Act of 1938 as Amended and the Rules and Regulations Prescribed by the Attorney General. (U.S. Department of Justice).

Trueman, David, B. The Governmental Process, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1971) - first published in 1951.

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on Standards of Official Conduct. Lobbying - efforts to influence governmental actions: hearings, Dec. 2-4, 1975 on H.R. 15 and related bills. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 278 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 H741-1).

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on the Judiciary. Public Disclosure of Lobbying Act of 1978. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1978. 97 p. (85th Cong., 2d sess.). House report 95-1003, recommends passage of H.R. 8494.

U.S. Congress. House of Representatives. Public Disclosure of Lobbying Act of 1979: report. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1979. 78 p. (96th Cong., 1st sess.). House Report 96-590.

U.S. Congress. House of Representatives. Regulating lobbying and related activities. Washington, 1976. 87 p. (94th Cong., 2d sess.). House Report 94-1474, recommends passage of H.R. 15.

U.S. Congress. House of Representatives. Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations. Lobbying and related activities: hearings, Apr. 4-6, 1977, on H.R. 1180, H.R. 5578, and H.R. 5795 and companion bills. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1977. 566 p. (95th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1977 H521-45).

U.S. Congress. House of Representatives. Public Disclosure of Lobbying Act; hearings on H.R. 15 ... [and related bills], Sept. 11-23, 1975. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 998 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 H521-13).

U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Foreign Agents Registration Act. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 196 p. (95th Cong., 1st sess.). Report by Congressional Research Service on Foreign Agents Registration Act, regulating lobbying and other activities of non-diplomatic foreign representatives.

U.S. Congress. Senate. Committee on Government Operations. Lobby reform legislation: hearings, Apr. 22-Nov. 6, 1975, on S.774, to regulate lobbyng and related activities. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 841 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 S401-14).

U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. Lobby Disclosure Act of 1979: hearings, Sept. 25-6 and Oct. 15, 1979, on S.1564 a bill to require public disclosure of certain lobbying activities to influence issues before the Congress, and for other purposes and S.1782, a bill to require the public disclosure of certain lobbying activities and expenditures undertaken to influence members of the Congress, and for other purposes. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1980. 493 p. (96th Cong., 1st sess.).

U.S. Congress. Senate. Committee on Government Affairs. Lobby Reform Act of 1977: hearings, Aug. 2, 1977, Feb. 6-7, 1978, on S.1785, to require public disclosure of certain lobbying activities to influence issues before the Congress and the executive branch, and for other purposes; S.2026, entitled the "Lobbying Disclosure Act of 1977". Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1978. 575 p. (95th Cong., 1st and 2nd sess.). Also on microfiche (* M 1978 S401-31).

Vermont Legislature (extract) Registration of Lobbyists.

Webster, George D. and Frederick J. Krebs. Associations and Lobbying Regulations: A guide for non-profit organizations. Washington, U.S. Chamber of Commerce, 1985.

Canada

Le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés

document de discussion

LE LOBBYING ET L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES PAYÉS

document de discussion

Consommation et Corporations Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. RG 47-1/1985

ISBN 0-662-54187-1

PRÉFACE

Le lundi 9 septembre 1985, le Premier ministre annonçait à la Chambre des communes que le Gouvernement entendait prendre une série de mesures importantes sur l'éthique dans le secteur public, l'une des sept mesures proposées étant l'enregistrement des activités de lobbying payées. Il déclarait que l'enregistrement des lobbyistes payés et l'identification de leurs clients permettraient "... aux personnes abordées par des lobbyistes agissant pour le compte de sociétés, d'associations et de syndicats canadiens, et par des agents représentant des gouvernements ou des intérêts étrangers, de savoir clairement à qui elles ont affaire".

Le présent document de travail examine rétrospectivement les tentatives d'enregistrement des lobbyistes au Canada, traite des exigences d'enregistrement dans d'autres pays, présente plusieurs options pour la mise en oeuvre d'un système d'enregistrement, signale certaines questions à régler, trace les grandes lignes d'un éventuel système d'enregistrement pour le Canada et soulève un certain nombre de points à considérer.

Les effets d'une réglementation de la pratique du lobbying au Canada doivent être examinés en profondeur avant qu'un texte définitif ne soit rédigé. Ce document a pour objet d'amorcer un débat public et j'espère que tous les Canadiens intéressés par les résultats de ces discussions y participeront activement.

Michel Côté

Michel Côté
Ministre de la Consommation et des Corporations
et Registraire général du Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	Introduction	1
	1.1 Définition du mot lobbyiste	1
	1.2 Intérêt que le public porte à la question	2
	1.3 Annonce faite par le Gouvernement	3
	1.4 Le lobbying : une activité légitime	3
	1.5 Quelques principes directeurs	4
2.	Données de base	6
	2.1 Survol historique	6
	2.2 Exigences d'enregistrement des lobbyistes dans certains pays étrangers	7
	2.2.1 Royaume-Uni	7
	2.2.2 États-Unis	8
	A. Exigences du Gouvernement fédéral	8
	B. Exigences des États américains	10
	2.2.3 Commonwealth d'Australie	11
	2.2.4 République fédérale d'Allemagne	13
	2.2.5 Comparaisons entre les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne de l'Ouest	13
	2.3 Expérience canadienne	14
	2.4 Projets de loi présentés par les députés	15
3.	Options pour le Canada	17
	3.1 Auto-réglementation des lobbyistes	17
	3.2 Législation	17
	3.3 Directive gouvernementale (code d'éthique)	17

Page

4. Questions liées à l'élaboration d'un système canadien d'enregistrement 19

4.1 L'effet d'une loi en matière de lobbying sur les privilèges et la conduite des députés et sénateurs 19

4.2 Exemption des activités internes normales des partis politiques 19

4.3 Réserve à l'égard du secret professionnel de l'avocat 19

4.4 Conflit possible avec le droit d'audience 19

4.5 La nature confidentielle des renseignements commerciaux par rapport à la Loi sur l'accès à l'information 20

4.6 Éléments d'un système d'enregistrement 20

5. Un système éventuel d'enregistrement pour le Canada 21

5.1 Portée 21

5.1.1 Quelles activités exigeraient l'enregistrement? 21

5.1.2 Exceptions 21

5.1.3 Qui pourrait être ou ne pas être visé? 22

5.1.4 Exceptions 22

5.1.5 Registre des intérêts étrangers 22

5.2 Information au registre - Quels renseignements devront être enregistrés et divulgués? 23

5.3 Éléments d'administration - Comment fonctionnera le système? 23

5.3.1 Sanctions 23

5.3.2 Publication des renseignements 24

5.3.3 Accès à l'information 24

5.3.4 Emplacement 24

6. Conclusion - Questions à soumettre au public 25

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE A Extraits du Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat - septembre 1985

ANNEXE B Regulation of Lobbying Act, (1946) États-Unis

ANNEXE C Tableau comparatif des exigences relatives à l'enregistrement des lobbyistes aux États-Unis, en Australie et en Allemagne

ANNEXE D Sanctions légales connexes actuellement prévues au niveau fédéral

ANNEXE E Liste des projets de loi sur le lobbying présentés par des députés fédéraux entre 1969 et 1985

ANNEXE F Discours prononcé devant le Parlement par feu l'honorable Walter Baker, en janvier 1977

ANNEXE G Projet de loi C-248, Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires, le 28 juin 1985

Projet de loi C-256, Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires, le 5 décembre 1985

BIBLIOGRAPHIE

LE LOBBYING ET L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES PAYÉS

1. INTRODUCTION

Le gouvernement étudie actuellement les différentes options qui pourraient servir de base à l'élaboration d'une législation sur l'enregistrement des lobbyistes payés. Le présent document a pour objet de faciliter le processus de consultation qui précédera la rédaction de la loi éventuelle. Il aborde les options, les enjeux et les répercussions des diverses façons d'envisager la question, traite de l'expérience des autres pays à cet égard et décrit l'optique qui pourrait convenir au Canada. Le document est centré sur les personnes dont la profession est d'aider leurs clients à faire valoir leurs vues auprès du gouvernement, qu'ils portent le nom de lobbyistes, d'experts-conseils dans les relations gouvernementales, de conseillers en affaires publiques ou tout autre nom.

1.1 Définition de lobbyiste

Il n'existe pas de définition précise du mot "lobbyiste". Diverses interprétations se trouvent dans les documents qui traitent de la question. Les paragraphes suivants font mention de certaines des définitions les plus pertinentes.

Le Regulation of Lobbying Act (1946) des États-Unis est le seul texte législatif qui définit le mot "lobbyiste". Il stipule qu'un lobbyiste est :

> "Toute personne qui, contre paiement ou toute autre rétribution, s'efforce d'influer sur l'adoption ou le rejet d'un texte de loi par le Congrès des États-Unis ..."

> En Australie, les lignes directrices applicables à l'enregistrement des lobbyistes en donnent la définition suivante :

> "... une personne (ou société) qui, moyennant des avantages financiers ou autres, représente un client dans ses rapports avec les ministres ou les fonctionnaires du gouvernement du Commonwealth."

Dans le discours qu'il a adressé à la Chambre des communes le 28 janvier 1977, feu Walter Baker a dit :

> "Je pense qu'un agent parlementaire est une personne qui cherche à entrer en contact avec des individus jouissant d'un certain pouvoir ou d'une certaine emprise afin d'influer sur l'exécutif ou le législatif. Les agents parlementaires peuvent agir pour leur compte ou pour celui des organismes qui les engagent pour faire valoir leurs arguments. En bref, les agents parlementaires sont les représentants ou les agents de relations publiques de groupes de pressions ou de groupes ayant des intérêts spéciaux."

Voici le libellé de la définition utilisée dans le projet de loi du député Baker et dans le projet de loi parrainé par l'Honorable James McGrath, Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires et déposé le 28 juin 1985 :

> "... démarcheur parlementaire" toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur :
>
> a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux Chambres, ou
>
> b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministre de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux Chambres a été ou sera probablement saisie en vue d'une mesure législative."

1.2 Intérêt que le public porte à la question

La question du lobbying a beaucoup captivé l'attention au fil des ans. Les mots "lobbyiste" et "lobbying" font désormais partie du vocabulaire courant des journalistes. Aujourd'hui, il semble que tout le monde fasse du lobbying. C'est le terme utilisé dans les titres pour désigner presque tous les rapports entre le public et les gouvernements à différents paliers; on l'utilise également pour qualifier les démarches amorcées entre diverses administrations ou divers pays relativement à une gamme variée de sujets. La connotation péjorative que véhiculait le mot lobbying a ou devrait avoir disparu dans la conjoncture actuelle. Les gens peuvent être critiqués pour leurs activités de lobbying, mais le lobbying comme tel constitue désormais une part importante et légitime des activités gouvernementales quotidiennes. Pour Walter Baker, "... les lobbyistes sont d'un grand secours" pour ce qui est des idées que nous voulons expérimenter". En effet, la différence entre "consultation" et "lobbying" peut dépendre de celui qui, le premier, suggère une discussion ou passe un coup de fil.

Comme le laissent entendre les paragraphes précédents, le "lobbying" pourrait être interprété dans un sens large et s'appliquer à toutes les interventions auprès du gouvernement, dont celles des particuliers qui agissent en leur propre nom. Cependant, lorsque des personnes défendent leurs propres points de vue, il n'y a rien de mystérieux. Le lobbying pour son propre compte n'est entaché d'aucune ambiguïté. Actuellement, le gouvernement s'inquiète des relations indirectes et potentiellement cachées créées par les tiers qui ont recours à des lobbyistes payés pour faire avancer leurs intérêts, c'est-à-dire les situations où un intermédiaire agit au nom de quelqu'un d'autre. C'est dans ce sens plus restreint que le mot "lobbyiste" est principalement utilisé dans le présent document de discussion.

1.3 Annonce faite par le gouvernement

Le lundi 9 septembre 1985, le Premier ministre a annoncé à la Chambre des communes que le gouvernement prendrait une série de mesures importantes sur l'éthique dans le secteur public parmi lesquelles l'enregistrement des activités de lobbying payées était l'une des sept composantes. Dans la lettre ouverte aux députés et aux sénateurs qu'il a déposée le même jour, le Premier ministre faisait mention du "... projet du gouvernement de présenter en Chambre, dans les plus brefs délais, une loi visant à réglementer le lobbying et à en contrôler le processus en fournissant une source d'informations fiables et exactes sur les activités des lobbyistes. Nous exigerons entre autres que les lobbyistes payés s'enregistrent et déclinent l'identité de leurs clients. Ces mesures permettront aux personnes abordées par des lobbyistes agissant pour le compte de sociétés, d'associations ou de syndicats canadiens, et par des agents représentant des gouvernements ou intérêts étrangers, de savoir clairement à qui elles ont affaire".

M. Mulroney a poursuivi ainsi :

"Il ne faut pas croire par là que le gouvernement est au courant d'écarts de conduite particuliers de lobbyistes ou qu'il juge le lobbying inconvenant. Cette pratique joue, au contraire, un rôle important : elle fait en sorte que les gouvernements, en prenant des décisions qui nous touchent tous, tiennent compte de la multiplicité des intérêts en jeu. Le gouvernement croit seulement que quelque chose d'aussi important ne doit pas être enveloppé de mystère."

1.4 Le lobbying : une activité légitime

Certes, d'aucuns peuvent soutenir que les lobbyistes représentent un réseau de communication légitime et très utile entre le gouvernement et la collectivité. Ils aident ceux qui peuvent avoir besoin d'eux dans leurs démarches auprès du gouvernement. Les lobbyistes travaillent pour un large éventail de clients. Ils peuvent représenter tantôt des sociétés riches, tantôt des groupes d'assistés sociaux. Certaines personnes qui agissent seules n'ont pas le temps, les connaissances ni le désir de s'occuper personnellement de leurs démarches auprès du gouvernement. Elles préfèrent avoir recours à des lobbyistes professionnels. Par contre, si une entreprise, une association ou une organisation a suffisamment de besoins et de ressources pour payer quelqu'un, il est bien possible qu'elle embauche un employé ou même plus d'un pour s'occuper de ses relations avec le gouvernement. En outre, la majorité des entreprises étant situées à l'extérieur d'Ottawa, il est logique que les sociétés ou entreprises et les autres organisations aient des intermédiaires à Ottawa qui soient en mesure de garder leurs directeurs en communication avec le gouvernement. En effet, les organisations les plus importantes paient des intermédiaires pour défendre leurs intérêts auprès de plus d'un palier de gouvernement.

Les lobbyistes peuvent chercher à influencer les membres du Cabinet, les députés ou les sénateurs, les chefs des organismes gouvernementaux ou les fonctionnaires. Les auteurs d'ouvrages sur le lobbying signalent qu'au Canada, contrairement aux États-Unis, les lobbyistes doivent faire leurs interventions auprès des fonctionnaires en tenant compte de la hiérarchie de la Fonction publique, et auprès des membres du Parlement. Les lobbyistes qui cherchent à influer sur le législatif doivent savoir qu'au moment où une mesure législative est présentée au Parlement sous forme de projet de loi, elle a généralement fait l'objet de modifications considérables et d'un examen minutieux de la part du gouvernement. À l'été de 1982, Mme Jean Pigott et M. James Gillies ont écrit ceci dans un numéro de la Canadian Public Administration : "... les lobbyistes talentueux commencent toujours à l'échelon le plus bas de la hiérarchie".

Les lobbyistes peuvent être bien connus de l'appareil gouvernemental, mais très peu du grand public. Les lobbyistes et les intérêts qu'ils représentent ne devraient pas être connus que des fonctionnaires avec qui ils font affaire; en régime démocratique, les électeurs, le Parlement, les députés et les sénateurs veulent savoir qui cherche à exercer des pressions et au nom de qui ils le font. Ce principe s'applique surtout dans le cas des lobbyistes qui représentent des gouvernements ou des intérêts étrangers, mais il a également une application générale.

Par le passé, le lobbying a été associé à des activités louches pouvant aller carrément jusqu'au chantage et à la corruption; même de nos jours, il est souvent relié à des faveurs spéciales, hospitalité généreuse et présentation déplacée de cadeaux. Si le public est maintenu dans l'ignorance vis-à-vis les activités de lobbying, il est fort possible qu'il soupçonne des abus. Le fait de mieux renseigner le public sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes, n'est pas une garantie contre les abus; cette mesure devrait toutefois les décourager.

Le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat fournit une orientation solide aux fonctionnaires, mais la pareille n'existe toutefois pas pour la conduite des lobbyistes. Des extraits du Code figurent à l'Annexe A.

1.5 Quelques principes directeurs

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas étonnant que l'on s'intéresse vivement à la mise en oeuvre d'un système prévoyant l'enregistrement de certaines informations sur les lobbyistes payés et leurs activités. Ce document suggère que toutes propositions visant l'élaboration d'un tel système au Canada soient fondées sur quatre principes fondamentaux auxquels d'autres pourraient bien venir s'ajouter. Ils s'énoncent comme suit :

Transparence. L'un des critères devrait être que l'enregistrement des lobbyistes payés permette d'élucider le mystère qui plane sur le lobbying. Un registre public des lobbyistes payés, de leurs clients et de toute autre information pertinente est un pas en avant visant à respecter l'engagement que le gouvernement a pris à l'égard de la transparence et de l'intégrité de ses relations avec le public.

Clarté. Pour beaucoup des raisons invoquées ci-dessus, les exigences devraient être claires et concises, de sorte que les intéressés n'aient pas à se demander si, oui ou non, ils doivent s'enregistrer.

Accessibilité du gouvernement. Toutes procédures auxquelles un lobbyiste payé devra se soumettre pour faire des démarches auprès du gouvernement ne devraient pas l'empêcher indûment d'entrer en communication avec les titulaires de charges publiques.

Simplicité administrative. Les exigences administratives devraient être maintenues au minimum, par exemple, on ne devrait exiger que l'information essentielle pour rencontrer les buts fondamentaux du programme. Il ne faudrait pas rendre l'enregistrement onéreux au point de décourager ceux qui ont des revenus modestes ou créer une bureaucratie qui exigerait des ressources considérables.

Ces principes de base peuvent bien ne pas être toujours compatibles ou cohérents les uns avec les autres. Plus de clarté pourrait, dans certains cas, alourdir l'appareil administratif au lieu de l'alléger. Une information plus détaillée pourrait être compromettante sur le plan commercial et obliger le gouvernement à ne pas la rendre publique tel qu'il le souhaite. Bien que chacun des principes susmentionnés soit souhaitable, le système en place devra maintenir un équilibre visant l'équité, la mesure et l'efficacité.

2. DONNÉES DE BASE

Dans un certain nombre de pays, il existe une quantité considérable et croissante d'informations et de points de vue sur le lobbying. Les renseignements suivants font ressortir les points saillants pertinents de la situation comme elle se présente aux États-Unis, en Angleterre, en Allemagne et en Australie. Vous trouverez en annexe, une bibliographie des documents consultés.

2.1 Survol historique

Le lobbying ne date pas d'hier. En régime monarchique, les gens tentaient, par divers moyens, de gagner la faveur du souverain afin d'obtenir des avantages lucratifs. En rendant hommage au roi, les dignitaires locaux pouvaient obtenir, pour eux-mêmes et leurs proches, des privilèges spéciaux. Sous le règne des Stuart, le célèbre auteur et fonctionnaire Samuel Pepys (1633-1702) gagnait sa vie en vendant son influence à ceux qui faisaient du lobbying pour obtenir des contrats de vente de navires et de matériel maritime à la Marine britannique. Beaucoup plus près de nous, pendant la construction du chemin de fer transcontinental, beaucoup de personnes célèbres firent du lobbying auprès du nouveau gouvernement fédéral du Canada afin d'acquérir le droit de construire le chemin de fer et d'obtenir les crédits propres à financer cette gigantesque entreprise. À cette époque, le terme "lobbying" était fort péjoratif. Dans Interest Groups, Lobbying and Policy Making, publié en 1978 par le Congressional Quarterly Press, Norman Ornstein et Shirley Elder indiquent qu'au XIX^{e} siècle, "... le lobbying en faveur de groupes d'intérêts a inspiré des récits de corruption et, vu dans l'optique contemporaine, d'énormes conflits d'intérêts". Les auteurs racontent qu'en 1833-1834, le sénateur du Massachussets, Daniel Webster, prononça devant le Congrès des discours bien sentis en faveur d'une banque à laquelle s'attaquait le président Andrew Jackson, parce que le propriétaire de la banque, Nicholas Biddle, de Boston, lui avait versé une "provision" de 32 000 $. Sam Ward, reconnu comme le roi du lobbying, organisait de somptueux repas pour ses clients à Washington et recevait chaque année la somme de 12 000 $ d'un seul client - client qui devint par la suite secrétaire-trésorier du président Lincoln.

Au fil des ans, l'atmosphère a évidemment changé au sein du gouvernement. Lorsqu'une charge publique permanente a été instituée et que les élus ont commencé à toucher des salaires raisonnables, les cas de corruption ont diminué de façon spectaculaire, et le lobbying n'était plus associé à la corruption. Bien entendu, le lobbying d'aujourd'hui peut être considéré comme un aspect important et utile d'un processus de consultation permanent et bilatéral grâce auquel les politiques du gouvernement sont élaborées, vérifiées et perfectionnées dans un contexte démocratique moderne.

2.2 Exigences d'enregistrement des lobbyistes dans certains pays étrangers

Pour mieux comprendre les buts et les pratiques que supposent la surveillance et la réglementation éventuelles des activités du lobbying, une enquête a été menée dans 17 des autres pays membres de l'OCDE. Il s'agit, en l'occurrence, des pays suivants : Australie, Autriche, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Israël, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

L'Australie, la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis sont les seuls pays qui exigent l'enregistrement des lobbyistes. Les réponses des autres pays indiquent qu'ils n'entendent pas établir de systèmes d'enregistrement des lobbyistes. Seuls les États-Unis ont établi leurs exigences par voie de législation, l'Australie ayant procédé par décret gouvernemental et l'Allemagne fédérale, par règlement parlementaire. Le Royaume-Uni a examiné la question à plusieurs reprises, la dernière fois étant en 1985, mais il n'a pas encore décidé d'adopter officiellement des mesures visant l'enregistrement des lobbyistes.

Dans les pays européens et en Israël, une constante se dégage, à savoir que les représentants du gouvernement et des principaux organismes sur la scène économique se réunissent fréquemment et travaillent ensemble à l'élaboration de politiques. Dans un tel contexte, les activités de lobbying ne semblent ni nécessaires, ni un problème. En Autriche, la Constitution (article 19) oblige le gouvernement à mener une consultation avant d'arrêter ses politiques et, à cette fin, une commission paritaire quasi-juridique, qui d'ailleurs fonctionne très bien, a été créée.

Le texte qui suit résume les efforts d'enregistrement des lobbyistes dans les quatre pays où l'on s'est penché sur la question.

2.2.1 Royaume-Uni

En 1969, le Parlement britannique examinait la question de l'enregistrement des lobbyistes. Le Comité Strauss en est arrivé à la conclusion qu'il était impossible d'établir une base satisfaisante pour l'élaboration d'un code d'éthique, puisqu'il n'en existe aucun dans le domaine des relations publiques. En 1974, le Comité Willey affirmait que toute définition éventuelle du lobbying serait trop étendue pour constituer une base pratique pour l'enregistrement.

Toutefois, au cours de l'été de 1985, après une nouvelle étude de la question, le Select Committee on Members' Interests recommandait un examen plus poussé de l'enregistrement des lobbyistes payés. Une estimation donnera peut-être suite à cette recommandation durant la session du Parlement commençant le 21 octobre. À l'heure actuelle, au Royaume-Uni, les lobbyistes appartiennent à deux grands organismes : le Public Relations Consultants' Association et l'Institute of Public Relations. Ces deux organismes ont adopté un code d'éthique et se sont réservé le droit de

radier ceux de leurs membres qui l'enfreindrait, ce qui constitue, affirme-t-on, une sanction efficace à souhait. Toutefois, rien n'est actuellement prévu pour interdire à un membre radié de poursuivre ses activités de lobbying auprès du gouvernement.

2.2.2 États-Unis

A. Exigences du gouvernement fédéral

Aux États-Unis, les efforts de réglementation du lobbying remontent à plus de 130 ans. À cette époque, la Chambre des représentants avait adopté une résolution par laquelle tous les lobbyistes devaient s'inscrire auprès du greffier de la Chambre. En 1852, afin de se protéger contre l'"invasion" des lobbyistes posant comme journalistes, la Chambre des représentants a interdit l'accès à la tribune de la presse à toute personne "employée à titre d'agent pour faire avancer toute affaire soumise à l'examen du Congrès". Au milieu des années 30, le sénateur Hugo Black a dirigé une enquête sur les activités de lobbying des opposants au projet de loi - déposé dans le cadre du programme législatif du New Deal - sur les sociétés de portefeuille de services d'utilité publique. L'enquête a donné lieu à des divulgations fracassantes, mais n'a pas eu de suites d'ordre législatif.

En 1938, le Congrès américain adoptait la Foreign Agents Registration Act afin de contrôler le lobbying des gouvernements étrangers qui tentaient d'influencer les États-Unis en leur faveur et de leur faire abandonner leur politique isolationniste. L'application de cette loi incombe au ministère de la Justice des États-Unis.

Les États-Unis ont également adopté la Federal Regulation of Lobbying Act, sous le titre III de Legislative Reorganization Act of 1946 (Public Law 601 du 79e Congrès). Selon toute apparence, il s'agissait, en 1981, de la seule loi adoptée par l'un des pays membres de l'OCDE prescrivant l'enregistrement des lobbyistes. Après recherche, tel était toujours le cas au milieu de 1985. L'extrait qui suit définit le domaine d'application de la loi :

(Traduction)

"Les présentes dispositions s'appliquent à toute personne (à l'exception d'un comité politique, au sens où l'entend la Federal Corrupt Practices Act, et des comités dûment constitués d'un parti politique au niveau d'un État ou d'une localité), qui, d'elle-même ou par l'entremise d'un mandataire, d'un employé ou d'autres personnes, sollicite, touche ou reçoit, de quelque façon que ce soit, directement ou indirectement, de l'argent ou tout autre objet de valeur qui sera utilisé principalement pour aider, ou dans le but principal que ladite personne, a d'aider à réaliser l'une des fins suivantes :

a) assurer l'adoption ou le rejet de tout texte législatif par le Congrès des États-Unis;

b) influencer, directement ou indirectement, l'adoption ou le rejet de tout texte législatif par le Congrès des États-Unis."

La loi américaine, dont une copie apparaît à l'Annexe B, oblige les lobbyistes à communiquer au greffier de la Chambre des représentants des renseignements détaillés sur eux-mêmes, leurs clients et la ou les personnes auprès de qui ils font du lobbying. Des renseignements doivent également être donnés sur chaque contribution de plus de 500 $ demandée, reçue ou faite par toute personne au cours d'un trimestre et sur toutes les dépenses encourues à l'égard de ces contributions, chaque dépense supérieure à 10 $ devant être circonstanciée. Ces rapports sont déposés trimestriellement et doivent aussi comprendre des renseignements sur l'année en cours.

Peu après son adoption, la constitutionnalité de la loi a fait l'objet d'une contestation fondée sur le premier amendement, qui garantit les libertés de parole, de pétition et de réunion. En 1954, dans l'affaire United States v. Harriss, tout en maintenant la constitutionnalité de la loi, la Cour suprême a restreint considérablement sa portée en statuant qu'elle ne s'appliquait qu'aux activités de lobbying qui comportaient des contacts directs avec un membre du Congrès par des particuliers ou des organisations dont l'objet principal était le lobbying.

Comme certains organismes, par exemple, la U.S. Chamber of Commerce, qui n'ont pas pour objet principal le lobbying, y consacrent néanmoins des sommes énormes dans le cadre de leurs activités, la loi a souvent été critiquée du fait que ces importants lobbyistes ne sont pas tenus de s'enregistrer.

Malgré le temps considérable consacré, tant par le Sénat que par la Chambre des représentants, à réexaminer la loi de 1946, le Congrès ne l'avait toujours pas modifiée au milieu de 1985.

Les plus récentes tentatives de révision de la loi ont débuté en 1971, moment auquel le Committee of Standards of Official Conduct de la Chambre proposait dans son rapport une première révision exhaustive de la loi de 1946. Cette recommandation n'a toutefois eu aucune suite. Dans le sillon du Watergate et d'autres scandales, le 94e Congrès a failli adopter, à plusieurs reprises, des textes modifiant profondément la législation du lobbying. Malgré les audiences tenues par le Sénat et la Chambre des représentants, l'adoption définitive s'est avérée impossible à ce moment, comme plus tard d'ailleurs. Ironiquement, une des raisons pour laquelle les tentatives de modification de la loi de 1946 ont échoué est que les démarches des lobbyistes auprès des législateurs ont porté fruits.

Une autre raison est que bon nombre des anciennes échappatoires ont été éliminées par d'autres moyens. La loi fédérale interdit depuis longtemps les pots-de-vin et la fraude. La principale échappatoire moderne, soit le financement des campagnes électorales, qui offraient aux lobbyistes une arme particulièrement efficace, a été restreinte par l'adoption en 1974

de modifications à la Federal Election Campaign Act. Cette loi qui limite la somme que les particuliers peuvent verser, exige que les candidats divulguent les contributions qu'ils ont reçues et renforce la réglementation des comités politiques de levée de fonds établis par les sociétés et les syndicats. Les interdictions de longue date visant les contributions directes et les dépenses indépendantes par les entreprises et les syndicats sont toujours en vigueur. Les règles d'éthique récemment adoptées par le Sénat et la Chambre ont réduit davantage les comportements indésirables, puisqu'elles limitent les revenus que leurs membres peuvent gagner à l'extérieur et les cadeaux directs qu'ils peuvent recevoir et en obligent la divulgation.

Washington a néanmoins connu un accroissement massif du nombre de lobbyistes professionnels et de campagnes de lobbying dont ils sont les instigateurs. À titre d'exemples, mentionnons la récente campagne des assureurs en vue de faire échec au projet de loi interdisant la discrimination fondée sur le sexe pour l'établissement des tarifs d'assurance, et celle des banquiers qui refusaient les retenues à la source sur les dividendes et les intérêts.

Certaines campagnes récentes de lobbying ont fait une mauvaise publicité aux lobbyistes de Washington. En réaction, il ont fondé l'American League of Lobbyists. Cette dernière a adopté des règles d'éthique, et elle parraine un programme de maîtrise portant sur les relations avec le Congrès et le gouvernement à la Catholic University of America.

B. Exigences des États américains

En septembre 1983, quarante-deux des cinquante États américains étaient dotés d'une loi sur le lobbying, dont certaines étaient beaucoup plus rigoureuses que la loi fédérale. En 1974, un Comité sur l'éthique et les élections de la Conférence nationale des organes législatifs d'État a adopté un modèle pour l'enregistrement des activités de lobbying dont se sont servi les États pour élaborer leurs propres exigences. Les huit États (Arkansas, Géorgie, Illinois, Kentucky, Louisiane, New Hampshire, Caroline du Sud et Wyoming) qui n'ont pas de législation régissant spécifiquement les rapports avec les lobbyistes ont établi leurs propres règles à l'égard de la conduite de ces derniers.

Vingt-sept États exigent plus d'un rapport par an sur les activités de lobbying; quatorze d'entre eux exigent des rapports mensuels, et quatorze (pas tous les mêmes) sont dotés d'une commission chargée de faire appliquer les lois. L'information recueillie dans huit États révèle que les fonctions d'enregistrement des activités de lobbying incombent souvent à la section des pratiques politiques équitables du Secrétariat d'État (ex. : Californie, Colorado, Massachusetts, Michigan, Vermont, Virginie). Les lobbyistes doivent déclarer le montant des contributions et des dépenses. La fréquence des rapports varie, mais elle est généralement d'ordre mensuel, trimestriel ou sessionnel. La Virginie a indiqué que les lobbyistes doivent déposer un formulaire distinct et payer 30 $ pour chaque client.

La loi californienne d'enregistrement des lobbyistes a été adoptée forte de l'appui de 70 % de l'électorat et en dépit de fortes pressions de la part des entreprises et des syndicats. Elle a été confirmée par la Cour suprême de Californie. La loi californienne qui exige des lobbyistes et de leurs clients qu'ils soumettent des rapports très détaillés incluant un compte-rendu de leurs dépenses, semble être l'un des systèmes les plus stricts.

Le Vermont semble être doté d'un des systèmes d'enregistrement des lobbyistes les plus représentatifs. Dans cet État, un lobbyiste porte le nom de conseiller ou d'agent législatif. (Il est important de noter que le "conseiller" n'est pas nécessairement un avocat.) Les conseillers et agents doivent s'enregistrer avant de s'engager dans des activités de lobbying. Leurs clients ou leurs employeurs doivent les enregistrer dans les 48 heures qui suivent leur embauche. Ainsi, il semble y avoir deux enregistrements. Chaque enregistrement coûte 5 $, et le Secrétaire d'État du Vermont dresse une liste de tous les conseillers ou agents en vue de la publier dans l'horaire de l'organe législatif à la fin de la deuxième semaine de chaque session, les ajouts étant publiés mensuellement. La publication mentionne les nom et adresse de l'employeur ainsi que le nom du conseiller ou de l'agent législatif. En plus des renseignements accessibles au public, les lobbyistes doivent présenter des statistiques qui ventilent, par catégorie et par tranche, les "dépenses totales consacrées aux activités de lobbying" pour l'année précédente. Ils doivent fournir ces renseignements au Secrétaire d'État tant qu'ils ne l'ont pas informé de la fin de leurs activités et qu'ils n'ont pas déclaré toutes leurs dépenses de lobbying.

Certains des États exigent des lobbyistes qu'ils portent une carte d'identité certifiant qu'ils ont le droit de rencontrer les fonctionnaires concernés. L'État de Washington publie, à l'intention des fonctionnaires, un document de référence qui contient une photographie et une courte biographie de chaque lobbyiste enregistré.

2.2.3 Commonwealth d'Australie

À la suite d'un scandale impliquant un ancien fonctionnaire du Gouvernement et un diplomate étranger, le 6 décembre 1983, le Gouvernement australien a annoncé son intention de mettre en oeuvre des règles d'enregistrement des lobbyistes. À compter du 30 mars 1984, ces règles ont été mises à l'essai pour une période d'un an, sur décision du Cabinet.

Deux registres ont été ouverts. Ils doivent tous les deux être tenus par le registraire des lobbyistes du Ministère d'État extraordinaire de Canberra. Les deux registres sont confidentiels, et ils sont réservés aux ministres et aux fonctionnaires. Il s'agit :

a) du registre spécial - registre des lobbyistes dont les clients sont des gouvernements étrangers ou leurs organismes, et

b) du registre général - registre des lobbyistes et de leurs clients.

Le registre spécial existe seulement parce que les gouvernements étrangers ou les organismes contrôlés par les gouvernements étrangers qui retiennent les services des lobbyistes sont assujettis à un examen approfondi de la part du Ministère des Affaires étrangères pour la sécurité nationale. Un lobbyiste qui agirait pour le compte d'un gouvernement serait inscrit dans ce registre, tandis qu'un lobbyiste qui représenterait une société comme Massey Ferguson ou General Motors serait inscrit dans le registre général.

Ces registres ne sont pas accessibles au public parce qu'en vertu de la Loi sur la liberté d'information de l'Australie, la relation entre un lobbyiste et son client est considérée comme commerciale et, par conséquent, confidentielle. Les ministres et les fonctionnaires peuvent consulter les registres et trouver les renseignements dont ils ont besoin si un lobbyiste indique qu'il est enregistré. Depuis le 30 mars 1984, les lobbyistes dont le nom ne figure pas dans ces registres ne sont pas autorisés à communiquer avec les ministres ou les fonctionnaires du gouvernement. En vertu du code d'éthique du gouvernement, les ministres et les hauts fonctionnaires qui ne suivent pas les règles risquent d'être congédiés.

Les registres contiennent les renseignements suivants :

a) lobbyistes - la raison sociale de l'entreprise, l'adresse, le nom du partenaire ou du directeur et le nom des employés autorisés à faire du lobbying;

b) clients - le nom, l'adresse et l'activité principale;

c) clients de gouvernements étrangers - le nom de l'organisme, le type d'organisme, l'adresse, le nom des agents de liaison et leurs titres, l'activité principale; et

d) la description des sujets et des domaines intéressant les lobbyistes.

Les lobbyistes ne sont pas tenus de présenter des reçus ni de rendre compte de leurs dépenses, mais ils doivent remplir un formulaire pour chaque client.

Le gouvernement a exclu spécifiquement de l'enregistrement les demandes pour des renseignements déjà accessibles au public, les demandes d'éclaircissement des lois, des lignes directrices ou des politiques courantes; les demandes de renseignements sur les décisions autres que celles qui ont trait à l'adjudication des contrats ou au choix des soumissions.

À la mi-novembre 1985, le Registraire australien des lobbyistes a souligné que les activités de lobbying ne suscitaient pas de problèmes graves en Australie. En juin 1985, le registre spécial comptait 22 lobbyistes représentant 31 clients, et le registre général en comptait 151, qui agissaient pour le compte de 601 clients. Les gouvernements des États

australiens n'ont aucun plan d'enregistrement des lobbyistes. Les lobbyistes se trouvent principalement à Canberra; environ 15 pour cent d'entre eux sont à Sydney, 15 pour cent à Melbourne et Victoria et le reste dans les capitales des autres États. Ils sont installés près de leurs clients plutôt que près des bureaux gouvernementaux.

Un examen récent a démontré qu'il n'existe aucun problème sérieux et que des modifications mineures au système en vigueur seraient suffisantes. L'enregistrement des lobbyistes en Australie se fait très discrètement, et l'administration du système nécessite fort peu de personnel.

2.2.4 République fédérale d'Allemagne

L'Allemagne de l'Ouest dispose d'un registre de lobbyistes depuis 1981. Les exigences sont énoncées dans une annexe des Règlements du Bundestag. Elles ont été établies par le Bundestag lui-même, et ne s'adressent qu'à ses membres (elles ne touchent donc pas les fonctionnaires).

Le président du Bundestag tient une liste publique qui est publiée annuellement dans le journal officiel fédéral, le Bundesanzeiger (l'équivalent de la Gazette du Canada). Les associations enregistrées et leurs représentants reçoivent des laissez-passer, et seuls peuvent se faire entendre ceux qui sont enregistrés. Les renseignements suivants sont requis :

a) nom et siège de l'association;
b) noms des directeurs et des administrateurs;
c) domaines d'intérêt de l'association;
d) nombre de membres;
e) noms des représentants de l'association (c.-à-d. les lobbyistes); et
f) adresse du bureau de l'association au siège du Bundestag ou du gouvernement fédéral (c.-à-d. à Bonn).

Les reçus et le montant des dépenses découlant des activités de lobbying ne sont pas exigés. Le système d'enregistrement ne semble pas coûteux à administrer.

2.2.5 Comparaisons entre les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne de l'Ouest

Tous les systèmes d'enregistrement exigent les noms des organisations exerçant des activités de lobbying, les adresses, les noms des lobbyistes et leurs domaines d'intérêt. L'Australie et les États-Unis demandent en outre des renseignements sur les clients du lobbyiste, tant ceux du pays que ceux de l'étranger. Contrairement aux États-Unis, qui exigent des renseignements financiers détaillés, ni l'Australie ni l'Allemagne de l'Ouest ne demandent ce genre d'information. Ces deux pays refusent d'entendre les lobbyistes qui ne sont pas enregistrés, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.

Les États-Unis ont deux registres publics fédéraux : un pour les lobbyistes étrangers et un pour les autres. L'Australie a deux registres "confidentiels" qui ne peuvent être consultés que par les titulaires de charges publiques; l'Allemagne de l'Ouest a un registre public. L'Australie a deux registres, un pour les lobbyistes représentant des intérêts étrangers (Registre spécial) et un pour les autres clients (Registre général). Ce pays inclut parmi les lobbyistes des avocats, des comptables ainsi que les agents du revenu, des douanes et autres dans la mesure où ils pratiquent des activités reconnues de lobbying. Le système d'enregistrement des lobbyistes ne s'applique pas "aux représentants d'organisations, aux conseils supérieurs (par ex., les conseils d'administration d'une association de manufacturiers), aux associations professionnelles et aux groupes d'intérêts publics". L'Allemagne de l'Ouest, qui est plus vague, entend par lobbyiste quiconque exerce des activités de lobbying. Aux États-Unis, seuls ceux dont la "principale activité" est le lobbying ou qui représentent des intérêts étrangers doivent s'enregistrer. L'Allemagne de l'Ouest remet au lobbyiste enregistré un laissez-passer; le système d'identification australien n'est pas défini. Le système d'enregistrement provisoire appliqué en Australie a été examiné à la fin de 1985 et deviendra probablement permanent; celui de l'Allemagne de l'Ouest est permanent, tout comme celui en vigueur aux États-Unis. Seuls les États-Unis ont établi des règlements relatifs au système d'enregistrement par voie législative. Ceux de l'Australie sont établis à partir de directives du gouvernement et ceux de l'Allemagne de l'Ouest, à partir d'une réglementation du Parlement.

Vous trouverez à l'Annexe C un tableau énonçant les exigences en matière d'enregistrement des lobbyistes en l'Australie, aux États-Unis et en l'Allemagne de l'Ouest.

2.3 Expérience canadienne

Aucune loi canadienne tant sur le plan provincial que fédéral ne porte directement sur le lobbying. Pourtant, cette activité existait au Canada avant même la Confédération. Une bonne part des négociations qui ont mené à l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont été ponctuées de lobbying pratiqué par divers intéressés, et aucun texte de loi important au niveau fédéral n'a attiré l'attention d'intérêts spéciaux menant à leur adoption. On peut sûrement en dire autant des lois adoptées par tous les corps législatifs canadiens. En outre, il se fait de plus en plus de lobbying; cette activité est favorisée par le nombre grandissant de consultations préalables à l'élaboration des politiques canadiennes. En effet, les organismes sans ressources sont financés par le gouvernement, de façon à leur permettre de faire connaître leurs vues. Ces groupes d'intérêts spéciaux sont de plus en plus recherchés du gouvernement, qui veut connaître leur avis général sur les questions économiques et sociales ainsi que leurs préoccupations particulières sur la scène locale ou régionale.

Pour qu'ils puissent disposer des ressources voulues pour consacrer tout leur temps à leurs fonctions, les élus des assemblées législatives reçoivent un traitement et un personnel qui leur permettent de représenter

leur circonscription devant les assemblées pertinentes. Les groupes et les particuliers locaux peuvent faire connaître leurs besoins à leur député, qui peut alors, en leur nom, faire du lobbying auprès d'Ottawa ou, dans le cas des assemblées législatives provinciales, là où est situé le siège du gouvernement.

Pour prévenir les abus, l'article 108 du Code criminel prévoit des peines sévères pour les membres du Parlement du Canada ou d'une assemblée législative qui acceptent ou tentent d'obtenir, par corruption, des avantages personnels à l'égard d'une chose qu'ils ont faite ou omise de faire en leur qualité officielle. L'article 110 du Code porte sur les personnes qui offrent des avantages aux élus et aux autres fonctionnaires. Ces deux articles figurent à l'Annexe D.

Le Règlement de la Chambre des communes, les Règles et Formes parlementaires Beauchesne (1978) et la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, qui figurent également à l'annexe D, renferment tous des directives pertinentes à l'intention des députés fédéraux. La plupart des textes de loi canadiens renferment les mêmes exigences envers les membres du Parlement, mais, à part les dispositions sur la corruption qui figurent à l'article 110 du Code criminel, il n'existe aucune disposition qui fasse mention du lobbying comme tel.

Au cours de l'automne, suite à l'annonce faite par le Premier ministre, des intentions du gouvernement, d'importants lobbyistes se sont prononcés en faveur de l'élaboration d'une loi relative à l'enregistrement des lobbyistes. D'autres intervenants ont proposé, par souci d'équité, que tous les lobbyistes soient touchés par le système, et qu'il n'y ait pas que les spécialistes de cette activité qui fassent l'objet d'une surveillance, mais aussi, voire plus encore, les organismes sans but lucratif qui, disent-ils, leur livrent une concurrence directe.

Plusieurs ont manifesté leur inquiétude en ce qui concerne la divulgation des noms de clients pour des raisons de secret professionnel, tandis que d'autres ont indiqué qu'aucune mesure ne devrait être prise, puisque selon eux, s'il y a des problèmes ils sont mineurs et ne nécessitent pas une intervention d'une telle ampleur.

Au Parlement, le gouvernement n'a jusqu'ici parrainé aucun projet de surveillance des activités de lobbying, à part les mesures susmentionnées. Cependant, depuis 1969, plusieurs projets de loi présentés par des députés ont été déposés à ce sujet. La liste complète de ces projets de loi figure à l'Annexe E.

2.4 Projets de loi présentés par les députés

Seulement trois des dix-huit projets de loi déposés entre 1969 et 1980 ont fait l'objet d'une deuxième lecture et d'un débat. En avril 1970, le projet de loi C-38, déposé par M. Barry Mather, a fait l'objet d'une

deuxième lecture. Sept ans plus tard, en janvier 1977, l'honorable Walter Baker présentait son projet de loi C-124, qui a alors fait l'objet d'un débat. Le texte du discours de M. Baker est reproduit à l'Annexe F, étant donné qu'il résume bien les opinions sur la question. Le projet de loi C-495, déposé par M. Kenneth Robinson en mai 1980, a fait l'objet d'une deuxième lecture en janvier 1983.

Il n'y eut aucun autre projet de loi au feuilleton jusqu'à ce que l'honorable James McGrath présente son projet de loi C-248, le 28 juin 1985. Le 5 décembre dernier, M. John Rodriguez déposait son projet de loi C-256. Vous trouverez copie de ces deux récents projets de loi à l'Annexe G.

3. OPTIONS POUR LE CANADA

Pour être efficace et équitable, le système d'enregistrement des lobbyistes finalement adopté devrait, tel que proposé dans ce document, se fonder sur les quatre principes directeurs énoncés au paragraphe 1.5 ci-dessus, à savoir la transparence, la clarté, l'accessibilité et la simplicité. Ces principes pourraient constituer les bases de différents systèmes éventuels de recensement des lobbyistes et des activités de lobbying. Trois options sont examinées ci-dessous :

3.1 Auto-réglementation des lobbyistes

Il serait possible pour le gouvernement de demander aux lobbyistes de s'auto-réglementer. Ces mesures pourraient être assorties de lignes directrices prescrivant aux titulaires de charges publiques de ne pas donner audience aux lobbyistes qui n'auraient pas divulgué comme il se doit leur propre identité et celle des parties qu'ils représentent. Ce système permettrait d'éviter la mise sur pied d'un mécanisme administratif onéreux. Toutefois, sans les exigences de l'enregistrement officiel, certains lobbyistes pourraient ne pas se sentir contraints d'agir ouvertement ni menacés de sanctions. En outre, un système volontaire ne garantirait pas au public le droit de savoir qui fait des démarches auprès du gouvernement.

3.2 Législation

On pourrait également passer une législation qui régirait expressément la pratique du lobbying et serait facile à appliquer par les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. Un tel instrument pourrait toucher les droits et la conduite des parlementaires, des fonctionnaires, des particuliers, des associations commerciales et professionnelles, des syndicats, des sociétés et des membres des professions libérales, comme les avocats et les comptables, qui exercent des activités de lobbying. Une loi régirait leurs comportements et prescrirait comment, quand, où et au nom de qui pourraient se faire des démarches auprès du gouvernement. Avant de prendre une décision définitive, il importe de bien comprendre la complexité d'une réglementation de cette nature et les préoccupations de tous les futurs intéressés. Les conséquences d'une réglementation par voie législative doivent être soigneusement mesurées et les préoccupations de toutes les parties qui risquent d'être affectées doivent être entendues avant qu'une décision finale ne soit prise.

3.3 Directive gouvernementale (code d'éthique)

Le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, rendu public le 9 septembre 1985, établit les lignes directrices sur la conduite des fonc-

tionnaires et leurs rapports avec le gouvernement une fois qu'ils ont quitté leurs fonctions. Des sanctions sont prévues, dont diverses mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi ou à la suspension (articles 38, 52 et 65). Cette réglementation fédérale ne s'applique pas aux anciens titulaires de charges publiques au-delà d'une période prescrite et ne vise pas les lobbyistes qui n'ont jamais été employés du gouvernement.

Dans le contexte d'un système d'enregistrement des lobbyistes, le gouvernement pourrait prescrire aux titulaires de charges publiques, comme condition d'exercice de leur charge, le refus de traiter avec des lobbyistes non inscrits.

Il s'agit essentiellement de la méthode adoptée par le Gouvernement australien, en vertu de laquelle les lobbyistes payés sont invités à s'enregistrer, et les ministres et les fonctionnaires ont instruction d'insister pour que les lobbyistes soient enregistrés avant d'accepter toute rencontre ou consultation.

Peu importe le système d'enregistrement des lobbyistes choisi en dernier ressort, un certain nombre de questions importantes nécessiteront l'examen du Parlement, et l'apport des Canadiens. Plusieurs de ces questions sont abordées à la section 4.

4. QUESTIONS LIÉES À L'ÉLABORATION D'UN SYSTÈME CANADIEN D'ENREGISTREMENT

4.1 L'effet d'une loi en matière de lobbying sur les privilèges et la conduite des députés et sénateurs

Comme en fait mention le paragraphe 3.2 ci-dessus, une loi régissant le lobbying influera sur les privilèges des députés. Depuis quelque temps, les députés doivent inscrire dans un registre créé à cette fin les voyages qu'ils font à l'étranger grâce à l'appui financier de groupes particuliers. La question générale des intérêts et privilèges des députés fait actuellement l'objet d'une étude en comité parlementaire. Comme la question connexe de la réglementation du lobbying touche également la conduite et les privilèges de tous les parlementaires, il semble approprié qu'elle soit aussi examinée en profondeur.

4.2 Exemption des activités internes normales des partis politiques

Lorsqu'il s'agira de déterminer quelles activités seront assujetties à l'enregistrement, il faudra vraisemblablement faire une distinction entre le lobbying moyennant rémunération et le lobbying fait à titre bénévole. Si les démarches faites sans rémunération étaient exemptes d'enregistrement, les interventions habituelles au sein de l'appareil politique (par exemple, les associations de circonscription) n'auraient pas à être enregistrées. Cette question mérite qu'on s'y arrête.

4.3 Réserve à l'égard du secret professionnel de l'avocat

Il existe une inquiétude légitime quant au respect du secret professionnel de l'avocat. Ce point entrerait en ligne de compte, par exemple, si des avocats, agissant à titre de lobbyistes, étaient tenus de divulguer le nom et les intérêts des parties qu'ils représentent et, aussi, si ces renseignements étaient rendus publics. Les comptables pourraient également se retrouver dans la même situation; il est donc très important de s'assurer qu'aucune relation professionnelle ou légale ne sera involontairement compromise par un système général d'enregistrement. De toute évidence, cette question est en soi extraordinairement délicate et nécessite une exploration en profondeur avant qu'une position définitive soit arrêtée.

4.4 Conflit possible avec le droit d'audience

Si le système d'enregistrement retenu devait être adopté par voie législative, les modalités d'accès des lobbyistes pourraient être expressément prévues dans la loi. Toutefois, si l'on retenait un système par lequel le gouvernement donnerait des directives aux lobbyistes, il est possible que certains prétendraient que le droit des personnes à se faire entendre par le gouvernement est entravé et qu'il y a atteinte virtuelle

aux droits de la personne garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. Les questions découlant de la Charte devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration de propositions concrètes.

4.5 La nature confidentielle des renseignements commerciaux par rapport à la Loi sur l'accès à l'information

Il sera nécessaire de déterminer dans quelle mesure les renseignements obtenus des lobbyistes devraient être rendus publics. Si l'un des principaux objectifs du système d'enregistrement est de porter au grand jour les activités de lobbying, il faudrait alors rendre publics tous les renseignements recueillis. Toutefois, certains des renseignements d'ordre commercial qui pourraient être exigés (listes de clients, données financières) pourraient être protégés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et, par conséquent, ne pourraient être rendus publics à moins qu'une disposition législative contraire ne soit établie. Au moment d'arrêter les modalités du système, il faudra tenir compte de ces problèmes. Cette question sera reprise plus loin de façon plus détaillée au paragraphe 5.2.

4.6 Éléments d'un système d'enregistrement

Un certain nombre de questions-types doivent être réglées avant la mise en place d'un système d'enregistrement. Ces questions portent sur la portée du système : qui et quelles activités devraient être enregistrées, quels renseignements devraient être exigés aux fins d'enregistrement, lesquels d'entre eux devraient être divulgués (la question du droit du public à être informé) et comment le système sera-t-il administré? De plus, il est inévitable que l'examen de ces questions soulève un certain nombre de cas spéciaux. Le gouvernement tient à ce que tous les intéressés, y compris les parlementaires et les lobbyistes, aient l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes et de faire connaître leurs vues.

Peu importe le système adopté, toutes ces questions exigent une étude approfondie. Afin d'amorcer le débat, la section qui suit présente, à titre d'exemple seulement et sans préjuger des résultats de l'examen public de la question, un modèle de projet d'enregistrement, formulé de façon à résoudre certaines des questions décrites ci-dessus.

5. UN SYSTÈME ÉVENTUEL D'ENREGISTREMENT POUR LE CANADA

Le texte qui suit a essentiellement trait à la portée d'un système éventuel d'enregistrement, aux renseignements à enregistrer qui seraient demandés des lobbyistes et aux éléments d'administration.

5.1 Portée

5.1.1 Quelles activités exigeraient l'enregistrement?

Activité de lobbying enregistrable. L'activité de lobbying enregistrable pourrait être définie de façon à englober toute démarche, directe ou indirecte, auprès d'un titulaire de charge publique (pouvant inclure les ministres, le personnel du cabinet des ministres, les fonctionnaires nommés par le Gouverneur en conseil, les députés et les sénateurs, ainsi que tous les fonctionnaires, y compris les employés des sociétés d'État) ayant pour objet :

i) de faire adopter ou modifier une loi ou un règlement de compétence fédérale;

ii) de faire adopter ou modifier des politiques ou des programmes fédéraux;

iii) d'infléchir les décisions du gouvernement fédéral quant à l'octroi de contrats, de subventions et de contributions;

iv) ou d'influencer les nominations fédérales à des charges publiques;

v) de recueillir et de vendre des renseignements en vue d'aider ou de conseiller les clients dans l'exercice de leurs activités de lobbying, telles que définies au paragraphe i) à iv) ci-dessus. Les clients pourraient obtenir de tels renseignements de diverses manières, y compris par le biais de publications spéciales à diffusion restreinte;

vi) d'établir des contacts et des rencontres pour le compte de clients, même si les intermédiaires chargés de le faire n'interviennent pas directement dans les dossiers à l'étude ou n'assistent pas personnellement aux rencontres.

5.1.2 Exceptions.

Des exceptions pourraient être prévues pour garantir que l'enregistrement ne s'appliquera pas à certaines activités, par exemple :

i) les contacts avec les titulaires de charges publiques relativement aux activités courantes de l'administration gouvernementale

(ex. : les demandes de passeport, les allocations familiales ou le versement des pensions, les demandes de retour d'impôt ou d'enregistrement d'une marque de commerce);

ii) la comparution devant les offices de réglementation, les commissions, les tribunaux administratifs ou les comités parlementaires;

iii) les démarches faites à titre bénévole, sans rémunération.

5.1.3 Qui pourrait être ou ne pas être visé?

i) En général, toutes les personnes, incluant les membres des professions libérales (ex. : avocats, comptables) qui exercent des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant rémunération seraient de toute évidence inclus.

ii) Seraient également inclus ceux qui font du lobbying pour le compte des gouvernements étrangers et des organismes qui leur sont associés, ou pour des sociétés ou des particuliers de l'extérieur du pays.

iii) Par contre, il ne semble pas aussi évident qu'il faille inclure les représentants ou employés des syndicats, des associations professionnelles ou des professions libérales de même que les groupes d'intérêts nationaux qui font du lobbying au nom de leurs membres.

iv) Les agents ou employés des sociétés dont une part importante des tâches consiste à faire du lobbying pour le compte de leur employeur sont dans le même cas.

5.1.4 Exceptions.

Si la définition de "lobbyiste" énoncée au paragraphe 5.1.3 était retenue, les établissements religieux ou d'enseignement, les groupes d'intérêts publics à caractère local et les organisations populaires provisoires en seraient vraisemblablement exclus, du fait que les grandes questions sociales ou économiques visées par leurs activités de lobbying sont du domaine public. En effet, ils satisfont déjà entièrement l'important objectif voulant que les activités de lobbying soient publiques. Il est fort possible que certains groupes jugent préférable de s'enregistrer de toute façon.

5.1.5 Registre des intérêts étrangers.

Les intérêts étrangers pourraient éventuellement faire l'objet d'une enquête par le ministère des Affaires extérieures et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Par conséquent, un registre distinct pour les intérêts étrangers pourrait bien être nécessaire à cause de l'implication des gouvernements étrangers ou à cause du caractère délicat

des informations recherchées. Selon toute probabilité, les diplomates accrédités seraient exclus de la définition de "lobbyiste", étant donné qu'ils sont virtuellement enregistrés par d'autres voies.

5.2 Information au registre - Quels renseignements devront être enregistrés et divulgués?

Tous les renseignements obtenus auprès des lobbyistes payés pourraient être rendus publics. Cette mesure répondrait à l'objectif de transparence dans les affaires gouvernementales, l'un des principes de base du projet d'enregistrement. Suivant ce principe les points suivants devraient être indiqués :

a) les nom et adresse d'affaires du lobbyiste payé;

b) les sujets à propos desquels le lobbyiste pourrait faire des démarches auprès des titulaires de charges publiques ou les sujets à propos desquels le lobbyiste informera ses clients;

c) les noms et adresses des clients du lobbyiste;

d) données financières.

De nombreux critiques ont fait valoir que le système devrait exiger des lobbyistes qu'ils fournissent des renseignements sur leurs honoraires et sur les sommes effectivement consacrées au lobbying. Cette exigence existe aux États-Unis, quoique seulement à l'égard des activités de lobbying auprès des membres de la Chambre des représentants et du Sénat. Les données financières recueillies ne font pas l'objet d'une vérification. Lorsqu'il s'agira de décider si, dans le système canadien, de tels renseignements devront être recueillis et divulgués, il importera de résoudre le conflit éventuel entre la nature confidentielle des renseignements commerciaux et les exigences de la Loi sur l'accès à l'information. Il faudra concilier le droit du public à l'information et le caractère privé des activités commerciales légitimes.

5.3 Éléments d'administration - Comment fonctionnera le système?

5.3.1 Sanctions.

La sanction la plus évidente à imposer à un lobbyiste payé qui omet de s'enregistrer est l'interdiction de pratiquer. Il est donc essentiel que le titulaire d'une charge publique à qui s'adresse un lobbyiste vérifie si ce dernier est effectivement enregistré. Pour empêcher que les titulaires de charges publiques n'acceptent de recevoir des lobbyistes qui ne sont pas enregistrés, on pourrait imposer les sanctions prévues dans le Code régissant les conflits d'intérêts. Si un lobbyiste payé faisait obstinément fi des exigences établies, son nom serait rayé du registre. Si le système d'enregistrement était établi par voie législative, on pourrait imposer des sanctions légales.

De même, les détenteurs de charges publiques qui ignorent les exigences se verront imposer des sanctions, qui pourraient aller jusqu'au congédiement des fonctionnaires qui auraient, à maintes reprises, ignoré les instructions données.

5.3.2 Publication des renseignements.

Une liste maîtresse des lobbyistes enregistrés pourrait paraître trimestriellement dans la Gazette du Canada, avec mise à jour mensuelle. Dans le cas de lobbyistes représentant des groupes étrangers, une liste distincte serait dressée. Afin d'éponger certains des coûts de fonctionnement du système, il serait utile d'imposer des frais d'enregistrement. Il importera toutefois de ne pas établir des frais (ou un barème) qui pourraient sembler prohibitifs et donc restrictifs eu égard à l'accès au gouvernement.

5.3.3 Accès à l'information.

Outre leur publication dans la Gazette, les listes seraient toujours disponibles en nombre suffisant au Bureau du Registraire des lobbyistes payés, lequel ferait partie du Bureau du Sous-registraire général adjoint du Canada (SRGA). Il s'occuperait de faire parvenir les listes aux greffiers de la Chambre et du Sénat et à tous les ministères et organismes fédéraux.

5.3.4 Emplacement.

Le fait de rattacher le Registraire des lobbyistes au SRGA serait particulièrement utile pour ce qui est des lobbyistes payés qui sont d'anciens titulaires de charges publiques. Étant donné que le SRGA est chargé, en vertu du Code régissant les conflits d'intérêts, de recevoir les rapports sur les relations de ceux-ci avec le gouvernement, il serait utile d'assurer une liaison étroite entre le Registraire des lobbyistes payés et le SRGA.

6. CONCLUSION - QUESTIONS À SOUMETTRE AU PUBLIC

L'exposé qui a précédé jette les bases de l'examen d'une question complexe qui concerne tout le monde. La question concerne particulièrement ceux qui entendent les représentations des lobbyistes, c'est-à-dire les députés, les sénateurs, le personnel des représentants élus, les ministres, les membres du cabinet des ministres, les fonctionnaires, les personnes nommées à un poste par le Gouverneur en conseil et d'autres employés du secteur public. L'influence que détiennent les lobbyistes se répercute sur chaque citoyen canadien de façon favorable ou défavorable, directement ou indirectement.

Le gouvernement continuera à étudier soigneusement la question et souhaite vivement recevoir les observations du public.

1. Les Canadiens estiment-ils que les lobbyistes devraient être assujettis à une réglementation, et si oui dans quelle mesure?

2. Qui devrait être tenu de s'enregistrer?

3. Quel serait le mode de mise en oeuvre du système d'enregistrement?

4. Quels types d'activités devraient être réglementées?

5. Quels renseignements devraient être exigés pour fins d'enregistrement?

6. Comment ces renseignements devraient-ils être divulgués?

7. Est-ce que des privilèges spéciaux devraient être rattachés à l'enregistrement?

8. Y a-t-il d'autres questions qui devraient être examinées?

Ce sont là le genre de questions qui devront être examinées par les Canadiens. Le gouvernement espère ardemment qu'elles feront l'objet d'un débat public, et que les Canadiens feront connaître leurs opinions afin d'en arriver à des recommandations sur lesquelles il pourra asseoir ses décisions finales.

ANNEXE A

EXTRAITS DU CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT DÉPOSÉ À LA CHAMBRE DES COMMUNES PAR LE PREMIER MINISTRE LE 9 SEPTEMBRE 1985

ANNEXE A

EXTRAITS DU CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT DÉPOSÉ À LA CHAMBRE DES COMMUNES PAR LE PREMIER MINISTRE LE 9 SEPTEMBRE 1985

PRINCIPES

7. Le titulaire d'une charge publique doit se conformer aux principes suivants :

a) il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

b) il doit avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi;

c) il ne doit pas conserver d'intérêts personnels, autres que ceux autorisés par le présent code, sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque;

d) dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles;

e) mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété;

f) il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur;

g) il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public;

h) il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées; et

i) à l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

COMMUNICATION

Document à signer

8.(1) Avant ou au moment d'assumer leurs fonctions officielles, le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B, au sens de l'article 14, ainsi que le titulaire d'une charge publique au sens de l'article 54, doivent signer un document attestant qu'ils ont lu et compris le présent code et qu'ils s'engagent à l'observer pour demeurer en fonction.

(2) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B au sens de l'article 14, ainsi que le titulaire d'une charge publique au sens de l'article 54, doivent signer le document visé au paragraphe (1) dans les 120 jours qui suivent l'entrée en vigueur du présent code.

Contrats

10.(1) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B au sens de l'article 14 sont tenus de prévoir dans les contrats de services personnels qu'ils concluent des dispositions appropriées concernant l'observation du présent code, conformes aux directives émises par le Conseil du Trésor.

(2) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B au sens de l'article 14 qui négocient un contrat pour le compte du gouvernement doivent s'assurer que le contrat prévoit des dispositions, conformes aux directives émises par le Conseil du Trésor, interdisant à tout ancien titulaire d'une charge publique, au sens de l'article 54, qui déroge aux mesures d'observation exposées à la partie III de tirer profit du contrat.

RELATIONS AVEC LES ANCIENS TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE

Obligation de faire rapport

13.(1) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B au sens de l'article 14, qui entretiennent des relations officielles avec un ancien titulaire d'une charge publique, au sens de l'article 54, qui est ou pourrait être soumis à la période de restriction prévue à l'article 60, sont tenus d'en faire rapport à l'administrateur désigné au sens de l'article 14, sauf s'il s'agit de services assurés couramment au public.

(2) Sur réception du rapport prévu au paragraphe (1), l'administrateur désigné au sens de l'article 14 vérifie sans délai si l'ancien titulaire d'une charge publique, au sens de l'article 54, s'est conformé aux mesures d'observation énoncées à la partie III.

(3) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le titulaire d'une charge publique de la catégorie B au sens de l'article 14 doivent s'abstenir d'avoir, dans le cadre d'une transaction, des relations officielles avec un ancien titulaire d'une charge publique, au sens de l'article 54, s'il est établi selon le paragraphe (2) que celui-ci ne se conforme pas pour cette transaction aux mesures d'observation énoncées à la partie III.

REFUS D'ACCORDER DES TRAITEMENTS DE FAVEUR

36.(1) Il est interdit au titulaire d'une charge publique de la catégorie A d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou amis ont des intérêts.

(2) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A doit éviter de se placer ou sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.

DÉSACCORD

37. En cas de désaccord entre le titulaire d'une charge publique de la catégorie A et le SRGA quant aux dispositions à prendre pour se conformer au présent code, celles-ci sont déterminées par le Premier ministre ou par la personne désignée par lui.

INOBSERVATION

38. Le titulaire d'une charge publique de la catégorie A qui ne se conforme pas aux dispositions des parties I et II s'expose aux mesures qu'aura établies l'autorité désignée, y compris, le cas échéant, le renvoi.

REFUS D'ACCORDER DES TRAITEMENTS DE FAVEUR

50.(1) Il est interdit au titulaire d'une charge publique de la catégorie B d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou amis ont des intérêts.

(2) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie B doit éviter de se placer ou sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.

(3) Le titulaire d'une charge publique de la catégorie B doit obtenir l'autorisation de son supérieur avant de venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, si une telle intervention n'entre pas dans ses attributions.

INOBSERVATION

52. Le titulaire d'une charge publique de la catégorie B qui ne se conforme pas aux dispositions des parties I et II s'expose aux mesures qu'aura établies l'autorité désignée, y compris, le cas échéant, le renvoi.

ANNEXE B

REGULATION OF LOBBYING ACT, (1946) ÉTATS-UNIS

LEGISLATIVE REORGANIZATION ACT OF 1946

FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT

CONTAINING

AN EXTRACT OF THE PROVISIONS OF THE FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT AS CONTAINED IN THE ACT TO PROVIDE FOR INCREASED EFFICIENCY IN THE LEGISLATIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT (S. 2177, 79TH CONG., 2D SESS., PUBLIC LAW NO. 601; 2 U. S. C. 261–270)

Prepared under the direction of

BENJAMIN J. GUTHRIE

Clerk of the House of Representatives

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE

44-817 O WASHINGTON : 1946

LEGISLATIVE REORGANIZATION ACT OF 1946

(S. 2177, 79th Cong., 2d sess., Pub. Law No. 601; 2 U. S. C. 261-270)

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled:

* * * * * * *

TITLE III—REGULATION OF LOBBYING ACT

SHORT TITLE

SEC. 301. This title may be cited as the "Federal Regulation of Lobbying Act".

DEFINITIONS

SEC. 302. When used in this title—

(a) The term "contribution" includes a gift, subscription, loan, advance, or deposit of money or anything of value and includes a contract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a contribution.

(b) The term "expenditure" includes a payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money or anything of value, and includes a contract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make an expenditure.

(c) The term "person" includes an individual, partnership, committee, association, corporation, and any other organization or group of persons.

(d) The term "Clerk" means the Clerk of the House of Representatives of the United States.

(e) The term "legislation" means bills, resolutions, amendments, nominations, and other matters pending or proposed in either House of Congress, and includes any other matter which may be the subject of action by either House.

DETAILED ACCOUNTS OF CONTRIBUTIONS

SEC. 303. (a) It shall be the duty of every person who shall in any manner solicit or receive a contribution to any organization or fund for the purposes hereinafter designated to keep a detailed and exact account of—

(1) all contributions of any amount or of any value whatsoever;

(2) the name and address of every person making any such contribution of $500 or more and the date thereof;

(3) all expenditures made by or on behalf of such organization or fund; and

(4) the name and address of every person to whom any such expenditure is made and the date thereof.

(b) It shall be the duty of such person to obtain and keep a receipted bill, stating the particulars, for every expenditure of such funds exceeding $10 in amount, and to preserve all receipted bills and accounts required to be kept by this section for a period of at least two years from the date of the filing of the statement containing such items.

RECEIPTS FOR CONTRIBUTIONS

SEC. 304. Every individual who receives a contribution of $500 or more for any of the purposes hereinafter designated shall within five days after receipt thereof rendered to the person or organization for which such contribution was received a detailed account thereof, including the name and address of the person making such contribution and the date on which received.

STATEMENTS TO BE FILED WITH CLERK OF HOUSE

SEC. 305. (a) Every person receiving any contributions or expending any money for the purposes designated in subparagraph (a) or (b) of section 307 shall file with the Clerk between the first and tenth day of each calendar quarter, a statement containing complete as of the day next preceding the date of filing—

(1) the name and address of each person who has made a contribution of $500 or more not mentioned in the preceding report; except that the first report filed pursuant to this title shall contain the name and address of each person who has made any contribution of $500 or more to such person since the effective date of this title;

(2) the total sum of the contributions made to or for such person during the calendar year and not stated under paragraph (1);

(3) the total sum of all contributions made to or for such person during the calendar year;

(4) the name and address of each person to whom an expenditure in one or more items of the aggregate amount or value, within the calendar year, of $10 or more has been made by or on behalf of such person, and the amount, date, and purpose of such expenditure;

(5) the total sum of all expenditures made by or on behalf of such person during the calendar year and not stated under paragraph (4);

(6) the total sum of expenditures made by or on behalf of such person during the calendar year.

(b) The statements required to be filed by subsection (a) shall be cumulative during the calendar year to which they relate, but where there has been no change in an item reported in a previous statement only the amount need be carried forward.

STATEMENT PRESERVED FOR TWO YEARS

SEC. 306. A statement required by this title to be filed with the Clerk—

(a) shall be deemed properly filed when deposited in an established post office within the prescribed time, duly stamped, registered, and directed to the Clerk of the House of Representatives of the United States, Washington, District of Columbia, but in

the event it is not received, a duplicate of such statement shall be promply filed upon notice by the Clerk of its nonreceipt;

(b) shall be preserved by the Clerk for a period of two years from the date of filing, shall constitute part of the public records of his office, and shall be open to public inspection.

PERSONS TO WHOM APPLICABLE

SEC. 307. The provisions of this title shall apply to any person (except a political committee as defined in the Federal Corrupt Practices Act, and duly organized State or local committees of a political party), who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes:

(a) The passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.

(b) To influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.

REGISTRATION WITH SECRETARY OF THE SENATE AND CLERK OF THE HOUSE

SEC. 308. (a) Any person who shall engage himself for pay or for any consideration for the purpose of attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States shall, before doing anything in furtherance of such object, register with the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate and shall give to those officers in writing and under oath, his name and business address, the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he appears or works, the duration of such employment, how much he is paid and is to receive, by whom he is paid or is to be paid, how much he is to be paid for expenses, and what expenses are to be included. Each such person so registering shall, between the first and tenth day of each calendar quarter, so long as his activity continues, file with the Clerk and Secretary a detailed report under oath of all money received and expended by him during the preceding calendar quarter in carrying on his work; to whom paid; for what purposes; and the names of any papers, periodicals, magazines, or other publications in which he has caused to be published any articles or editorials; and the proposed legislation he is employed to support or oppose. The provisions of this section shall not apply to any person who merely appears before a committee of the Congress of the United States in support of or opposition to legislation; nor to any public official acting in his official capacity; nor in the case of any newspaper or other regularly published periodical (including any individual who owns, publishes, or is employed by any such newspaper or periodical) which in the ordinary course of business publishes news items, editorials, or other comments, or paid advertisements, which directly or indirectly urge the passage or defeat of legislation, if such newspaper, periodical, or individual, engages in no further or other activities in connection with the passage or defeat of such legislation, other than

to appear before a committee of the Congress of the United States in support of or in opposition to such legislation.

(b) All information required to be filed under the provisions of this section with the Clerk of the House of Representatives and the Secretary of the Senate shall be compiled by said Clerk and Secretary, acting jointly, as soon as practicable after the close of the calendar quarter with respect to which such information is filed and shall be printed in the Congressional Record.

REPORTS AND STATEMENTS TO BE MADE UNDER OATH

SEC. 309. All reports and statements required under this title shall be made under oath, before an officer authorized by law to administer oaths.

PENALTIES

SEC. 310. (a) Any person who violates any of the provisions of this title, shall, upon conviction, be guilty of a misdemeanor, and shall be punished by a fine of not more than $5,000 or imprisonment for not more than twelve months, or by both such fine and imprisonment.

(b) In addition to the penalties provided for in subsection (a), any person convicted of the misdemeanor specified therein is prohibited, for a period of three years from the date of such conviction, from attempting to influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any proposed legislation or from appearing before a committee of the Congress in support of or opposition to proposed legislation; and any person who violates any provision of this subsection shall, upon conviction thereof, be guilty of a felony, and shall be punished by a fine of not more than $10,000, or imprisonment for not more than five years, or by both such fine and imprisonment.

EXEMPTION

SEC. 311. The provisions of this title shall not apply to practices or activities regulated by the Federal Corrupt Practices Act nor be construed as repealing any portion of said Federal Corrupt Practices Act.

O

ANNEXE C

TABLEAU COMPARATIF DES EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES AUX ÉTATS-UNIS, EN AUSTRALIE ET EN ALLEMAGNE

ANNEXE C

EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES À L'ÉTRANGER

Contenu	PAYS			
	Australie	États-Unis		Allemagne de l'Ouest
		Fédéral	États	
Règles relatives à l'enregistrement établies par:				
- voie législative	non	oui	oui	non
- d'autres moyens (i.e.: le Parlement ou le Gouvernement)	oui	non	oui	oui
Règles administrées par:				
- le Parlement	non	oui	?	oui
- la Fonction publique	oui	oui(représentants des intérêts étrangers)	oui	non
Pressions des lobbyistes visant:				
- les législateurs seulement	non	oui	?(varie)	non
- les législateurs et le Gouvernement	oui	non	non	oui
Activités de lobbying influençant				
- la législation seulement	non	oui	oui	non
- la législation, la politique ou d'autres décisions gouvernementales	oui	non	non	oui

EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES À L'ÉTRANGER

Contenu	PAYS			
	Australie	États-Unis		Allemagne de l'Ouest
		Fédéral	États	
Lobbyistes définis comme représentant une tierce partie:	oui	oui	oui	oui
- activité principale	non	oui	?	non
- contrepartie (financière ou autre)	oui	oui	oui	non
- organisations exclues (ex.: groupes d'intérêts publics)	oui	non	?	non
Gouvernement exige des frais des lobbyistes	non	non	certains	non
Laissez-passer remis au lobbyiste	non	non	certains	oui
Renseignements exigés des lobbyistes				
a) Lobbyiste				
- nom de l'organisation/association	oui	oui	oui	oui
- adresse	oui	oui	oui	oui
- nature de l'entreprise	non	oui	?	non
- domaine d'intérêt	oui	oui	oui	oui
- publications/distribution	non	oui	?	non
- nombre de membres de l'association	non	non	?	oui
- représentants (lobbyistes)	oui	oui	oui	oui
b) Client du lobbyiste				
- nom	oui	oui	oui	non
- adresse	oui	oui	oui	non
- principale activité	oui	oui	oui	non
- agence d'un gouvernement étranger	oui	oui	?	non
- genre d'agence étrangère	oui	oui	?	non
- adresse, pays	oui	oui	?	non

EXIGENCES RELATIVES À L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES À L'ÉTRANGER

Contenu	PAYS			
	Australie	États-Unis		Allemagne de l'Ouest
		Fédéral	États	
- agent de liaison, adresse	oui	oui	oui	non
- activité de lobbying (i.e.: domaine d'intérêt)	oui	oui	oui	non
c) Renseignements financiers				
- contributions	non	oui	oui	non
- dépenses	non	oui	oui	non
Rapport exigé du lobbyiste				
- pour chaque client	oui	oui	certains	non
- quand les dépenses excèdent le montant fixé	non	oui	oui	non
- trimestriel	non	oui	oui	non
- annuel	non	non	?	?
Registre gouvernemental				
- public	non	oui	oui	oui
- deux (agents étrangers et autres)	oui	oui	?	non
Rapport public du gouvernement	non	oui	oui	oui
- trimestriel	s/o	oui	la majorité	non
- annuel	s/o	non	non	oui
Sanctions prévues pour non-enregistrement				
- ne sera pas entendu	oui	oui*	?	oui
- poursuite au criminel et amende et/ou emprisonnement	non	oui*	?	non

* Seulement s'il est reconnu coupable

ANNEXE D

SANCTIONS LÉGALES CONNEXES ACUTELLEMENT PRÉVUES AU NIVEAU FÉDÉRAL

ANNEXE D

SANCTIONS LÉGALES CONNEXES ACTUELLEMENT PRÉVUES AU NIVEAU FÉDÉRAL

DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL

Article 108 - Corruption de fonctionnaires judiciaires, etc.

108. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque,

a) occupant une charge judiciaire ou étant membre du Parlement du Canada ou d'une législature, par corruption

i) accepte ou obtient,

ii) convient d'accepter, ou

iii) tente d'obtenir,

de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle; ou

b) donne ou offre, par corruption, à une personne qui occupe une charge judiciaire ou qui est membre du Parlement du Canada ou d'une législature, de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui ou toute autre personne.

Article 110 - Fraudes envers le Gouvernement

110. (1) Commet une infraction, quiconque,

a) directement ou indirectement,

i) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire, ou

ii) étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou une autre personne,

un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant,

iii) la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, ou

iv) une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder,

que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;

b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou fonctionnaire, à l'égard de ces relations d'affaires, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division du gouvernement avec laquelle il traite, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

i) une chose mentionnée au sous-alinéa a) (iii) ou (iv), ou

ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

e) offre, donne ou convient d'offrir ou de donner à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage

ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

i) une chose mentionnée au sous-alinéa a) (iii) ou (iv), ou

ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge; ou

f) ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement,

i) donne, offre ou convient de donner à une autre personne qui a présenté une soumission, ou à un membre de sa famille, ou à une autre personne à son profit, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de la soumission de cette personne, ou

ii) exige, accepte ou convient d'accepter, d'une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de sa soumission.

(2) Commet une infraction, quiconque, afin d'obtenir ou de retenir un contrat avec le gouvernement, ou comme condition expresse ou tacite d'un tel contrat, directement ou indirectement souscrit, donne ou convient de souscrire ou de donner à quelque personne une contrepartie valable

a) en vue de favoriser l'élection d'un candidat ou d'un groupe ou d'une classe de candidats au Parlement du Canada ou à une législature, ou

b) avec l'intention d'influencer ou d'affecter de quelque façon le résultat d'une élection tenue pour l'élection de membres du Parlement du Canada ou d'une législature.

(3) Quiconque commet une infraction prévue au présent article est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans.

DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS DES PARLEMENTAIRES

1) Règlement de la Chambre des communes

Règle 14. Aucun député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté.

Règle 83. Le fait d'offrir de l'argent ou quelque autre avantage à un député à la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération

pendante ou devant être conduite au Parlement, constitue un délit qualifié de "high crime and misdemeanour" et tend à la subversion de la Constitution.

Règle 84. S'il appert qu'une personne a été élue et déclarée élue député à la Chambre des communes, ou a cherché à l'être, par l'emploi de moyens de corruption ou d'autres tractations malhonnêtes, la Chambre usera de la plus grande rigueur envers tout individu qui aura volontairement pris part à ces maneuvres.

2) Jurisprudence parlementaire de Beauchesne (1978).

Article 824 - Offres d'argent

824. L'article 76 du Règlement est fondé sur une résolution adoptée par le Parlement d'Angleterre le 2 mai 1695. "Dans l'esprit de la présente résolution, l'offre d'argent en vue d'influer sur un député dans quelque délibération de la Chambre ou d'un comité a été considérée comme atteinte au privilège, car elle constitue une insulte, non seulement au député lui-même, mais aussi à la Chambre" (Sir Erskine May, Treatise on the Law, Privileges and Usage of Parliament, 19e édition, 1976, p. 149).

Article 825 - Acceptation d'argent ou d'honoraires

825. (1) L'article 108 du Code criminel (SRC. 1970, ch. C-34) réprime l'acceptation par le député d'une somme d'argent offerte en pot-de-vin.

(2) L'acceptation par les députés d'honoraires pour services professionnels reliés aux délibérations ou aux mesures du Parlement est aussi contraire à l'esprit de cette règle; l'usage parlementaire défend aussi à un député de donner, en qualité d'avocat-conseil rémunéré, un avis motivé sur tout bill privé dont le Parlement est saisi (Sir John Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 4e édition, 1916, pp. 57 et 58).

Article 826 - Corruption électorale

826. Les articles 65 à 90 de la Loi électorale du Canada (SRC 1970, ch. 14, 1er supp.) visent particulièrement tout ce qui touche à la corruption électorale.

3) Loi sur le Sénat et la Chambre des communes

Indépendance du Parlement

Députés de la Chambre des communes

10. Sauf les dispositions spéciales qui suivent,

a) nulle personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, accepte ou occupe

une charge, une commission ou un emploi, d'une nature permanente ou temporaire, au service du gouvernement du Canada, comportant un traitement, des honoraires, gages, allocations, émoluments ou profits quelconques, et

b) nul shérif, registrateur des titres, greffier de la paix, ou procureur de la Couronne pour un comté de l'une des provinces du Canada,

ne peut être élu député à la Chambre des communes, ni ne peut y siéger ou y voter.

11. Rien à l'article 10 ne rend inéligible au poste de député à la Chambre des communes une personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, occupe une charge, une commission ou un emploi d'une nature permanente ou temporaire au service du gouvernement du Canada, ni ne la rend inhabile à y siéger ou à y voter, si, par sa commission ou un autre acte de nomination, il est déclaré ou prescrit que cette personne occupe cette charge, cette commission ou cet emploi sans traitement et sans les honoraires, gages, allocations, émoluments ou autres profits quelconques qui y sont attachés.

12. Rien dans la présente loi ne rend une personne inéligible comme membre de la Chambre des communes ou ne la prive du droit d'y siéger ou d'y voter, du fait

a) qu'elle est un membre des forces de Sa Majesté tandis qu'elle est en activité de service par suite de la guerre, ou

b) qu'elle est un membre de la force de réserve des Forces canadiennes qui n'est pas en service à plein temps, autre que l'activité de service résultant de la guerre.

13. Nonobstant les dispositions de la présente loi, un député à la Chambre des communes ne doit pas abandonner son siège pour la seule raison qu'il a accepté une charge rémunératrice relevant de la Couronne, si cette charge en est une qui permet au titulaire d'être élu, ou de siéger ou de voter à la Chambre des communes.

14. Une personne ne devient pas, en vertu de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait qu'elle accepte le paiement de frais de voyage sur les deniers publics du Canada, lorsqu'elle voyage à la demande du Gouverneur en conseil, pour les affaires publiques du Canada.

15. Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada ne devient pas, aux termes de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait

a) qu'il occupe une charge comportant un traitement qui est prévu à l'article 4 de la Loi sur les traitements et qu'il touche ce traitement, ou

b) qu'il est un ministre d'État autre qu'un ministre d'État prévu à l'article 5 de la Loi sur les traitements, ou un ministre sans portefeuille et qu'il touche un traitement afférent à ce poste,

s'il est élu pendant qu'il occupe cette charge ou ce poste ou s'il est député à la Chambre des communes à la date de sa nomination par la Couronne à cette charge ou à ce poste.

16. Est inéligible comme député à la Chambre des communes, et ne peut ni siéger ni voter dans ladite Chambre, quiconque a ou possède, entreprend ou exécute, directement ou indirectement, seul ou avec un autre, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un mandataire ou d'un tiers, un contrat ou marché explicite ou implicite, avec ou pour le gouvernement du Canada au nom de la Couronne, ou avec ou pour quelqu'un des fonctionnaires du gouvernement du Canada, en vertu duquel des deniers publics du Canada doivent être payés.

17. Si un député à la Chambre des communes accepte une charge ou commission, ou s'il est partie ou s'intéresse à quelque contrat, marché, service ou ouvrage qui, en vertu de la présente loi, rend une personne inéligible ou inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes, ou s'il vend sciemment des effets, denrées ou marchandises destinés au gouvernement du Canada ou à quelqu'un de ses fonctionnaires, ou accomplit quelque service pour lui ou pour eux, et pour lesquels il est payé ou il doit être payé des deniers publics du Canada, que ce contrat, ce marché ou cette vente soit explicite ou implicite, et que l'opération soit isolée ou continue, son siège est de ce fait déclaré vacant, et son élection est dès lors nulle.

18. (1) Si une personne inéligible comme député à la Chambre des communes, ou déclarée par la présente loi inhabile à y siéger ou à y voter, ou si quelque personne dûment élue, qui est devenue inhabile à continuer de remplir son mandat, ou de siéger ou de voter, aux termes de l'article 17, y siège ou y vote ou persiste à y siéger ou à y voter, nonobstant cette inhabilité, elle est passible de ce chef d'une amende de deux cents dollars pour chaque jour où elle a ainsi siégé ou voté.

(2) Cette somme peut être recouvrée de cette personne par quiconque en poursuit le recouvrement devant toute cour de juridiction civile compétente au Canada.

19. Les articles 16, 17 et 18 s'étendent à tout marché, opération ou acte commencé et terminé durant une vacance du Parlement.

20. (1) Dans tout contrat ou marché fait ou conclu avec le gouvernement du Canada, ou avec quelqu'un des fonctionnaires ou ministères du gouvernement du Canada, et dans toute commission acceptée par qui que ce

soit de leur part, il est inséré une condition formelle et explicite qu'aucun député à la Chambre des communes n'est admis à être partie à ce contrat, à ce marché ou à cette commission, ni à participer à aucun des bénéfices ou profits qui en proviennent.

(2) si une personne qui a conclu ou accepté ou qui conclut ou accepte un contrat, un marché ou une commission de ce genre, admet un ou des députés à la Chambre des communes à y avoir part ou à participer aux bénéfices ou profits qui en résultent, cette personne est passible, pour chaque contravention, d'une amende de deux mille dollars, recouvrable avec dépens dans toute cour compétente, par quiconque en poursuit le recouvrement.

21. La présente loi ne va pas jusqu'à rendre inéligible au poste de député à la Chambre des communes,

a) un actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à l'exception d'une compagnie qui entreprend l'exécution de travaux publics;

b) une personne à qui incombe le parachèvement d'une entreprise ou d'un marché explicite ou implicite, par voie de transmisson ou pour cause d'expiration de délai, ou par mariage, ou à titre d'héritier, de légataire, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur, avant qu'il se soit écoulé douze mois depuis la date à laquelle cette charge est dévolue; ou

c) un entrepreneur de prêts d'argent, ou de titres pour le paiement d'argent, au gouvernement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous.

Membres du Sénat

22. (1) Nul membre du Sénat ne doit, ni directement ni indirectement, sciemment et volontairement, être partie à un contrat, ni intéressé dans un contrat, pour l'exécution duquel des deniers publics du Canada sont payables.

(2) Si un membre du Sénat devient sciemment et volontairement partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat, il est passible d'une amende de deux cents dollars pour chaque jour où il continue d'être ainsi partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat.

(3) Cette somme peut être recouvrée de lui par quiconque en poursuit le recouvrement devant une cour compétente au Canada.

(4) Le présent article ne rend pas un sénateur passible de cette amende parce qu'il est actionnaire d'une compagnie constituée en corpora-

tion qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à moins que cette compagnie n'entreprenne l'exécution de travaux publics.

(5) Le présent article ne rend pas un sénateur passible desdites amendes, du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur de prêts d'argent, ou de titres pour le paiement d'argent, au gouvernement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous.

Membres du Sénat et de la Chambre des communes

23. (1) Il est interdit à un membre du Sénat ou à un député à la Chambre des communes de recevoir, ou convenir de recevoir, directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à quelqu'un, soit par lui-même, soit par un tiers, relativement à quelque projet de loi, délibération, contrat, réclamation, dispute, accusation, arrestation ou autre affaire, devant le Sénat ou devant la Chambre des communes ou devant un comité de l'une ou de l'autre Chambre, ou pour influencer ou tenter d'influencer quiconque, membre de l'une ou de l'autre Chambre.

(2) Tout membre du Sénat qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins mille dollars et d'au plus quatre mille dollars; et tout député à la Chambre des communes qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars, et durant cinq années après avoir été déclaré coupable de pareille contravention, il est inhabile à être député à la Chambre des communes et à occuper une charge dans la fonction publique du Canada.

(3) Quiconque donne, offre ou promet à un semblable membre du Sénat ou député à la Chambre des communes quelque rémunération pour pareils services rendus ou à rendre, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement d'un an et d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars.

Prescriptions des actions

24. Nul n'est passible d'une amende ou peine imposée par la présente loi, à moins que des procédures n'aient été intentées pour la recouvrer dans les douze mois après que cette amende ou peine à été encourue.

ANNEXE E

LISTE DES PROJETS DE LOI SUR LE LOBBYING PRÉSENTÉS PAR DES DÉPUTÉS FÉDÉRAUX ENTRE 1969 ET 1985

ANNEXE E

PROJETS DE LOI SUR LE LOBBYING PRÉSENTÉS PAR DES DÉPUTÉS FÉDÉRAUX ENTRE 1969 ET 1985

Numéro	Année	Étape	Pages du Hansard
C 256 J.R. Rodriguez	1985	1re lecture 5 déc. 1985	9217
C 248 J. McGrath	1985	1re lecture 28 juin 1985	6368
C 495 K. Robinson	1980	1re lecture 2 mai 1980	668
		2e lecture 19 janvier 1983 Robinson Baker Deans — motion McCauley — étouffée	22010-5
C 492 B. Friesen	1980	1re lecture 2 mai 1980	668
C 335 B. Friesen	1979	1re lecture 24 oct. 1979	563
C 255 W. Baker	1978	1re lecture 30 oct. 1978	579
C 330 W. Baker	1977	1re lecture 31 oct. 1977	430
C 328 K. Robinson	1977	1re lecture 31 oct. 1977	430
C 316 J. Reynolds	1976	1re lecture 22 oct. 1976	375
C 268 K. Robinson	1976	1re lecture 22 oct. 1976	374
C 214 W. Baker	1976	1re lecture 22 oct. 1976	372
		2e lecture 19 janvier 1977 Baker Robinson Knowles Holt — motion Goodale — étouffée	2515-23

Numéro	Année	Étape	Pages du Hansard
C 432 W. Baker	1976	1re lecture 7 avril 1976	12586
C 254 J. Reynolds	1974	1re lecture 15 oct. 1974	376
C 248 K. Robinson	1974	1re lecture 15 oct. 1974	376
C 115 B. Mather	1974	1re lecture 12 mars 1974	409
C 89 B. Mather	1973	1re lecture 15 jan. 1973	267
C 121 B. Mather	1972	1re lecture 25 fév. 1972	260
C 131 B. Mather	1970	1re lecture 20 oct. 1970	389
C 38 B. Mather	1969	1re lecture 30 oct. 1969	272
		2e lecture 14 avril 1970 Mather LeBlanc McGrath motion Deachman étouffée	5850-7
C 176 B. Mather	1969	1re lecture 26 fév. 1969	5963

(Le Hansard a fait l'objet d'un examen qui remonte à 1965.)

ANNEXE F

DISCOURS PRONONCÉ DEVANT LE PARLEMENT
PAR FEU L'HONORABLE WALTER BAKER,
JANVIER 1977

Extrait du Hansard
28 janvier 1977
pp. 2515-17

LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

MESURE PRÉVOYANT LA RÉGLEMENTATION DES DÉMARCHES PARLEMENTAIRES

M. Walter Baker (Grenville-Carleton) propose : Que le bill C-214, tendant à prévoir l'enregistrement des démarcheurs parlementaires, soit lu pour la 2e fois et renvoyé au comité permanent des privilèges et élections.

Il déclare: Monsieur l'Orateur, les intrigues de couloir n'ont jamais inquiété beaucoup les Canadiens contrairement à toute l'attention que leur accordent les parlementaires, les journalistes et les politicologues aux États-Unis. En raison des différences profondes entre nos deux régimes, je doute que les démarcheurs parlementaires canadiens obtiennent jamais le statut important et parfois controversé dont ils jouissent là-bas. Néanmoins, étant donné la voie dans laquelle notre système parlementaire devrait s'orienter - vers un gouvernement plus ouvert et une Chambre des communes plus influente - je crois que nous devrions commencer dès maintenant à établir une structure à l'intention des démarcheurs parlementaires avant que de graves problèmes ne surgissent.

Tout d'abord, Monsieur l'Orateur, qu'est-ce qu'un agent parlementaire? Je pense qu'un agent parlementaire est une personne qui cherhe à entrer en contact avec des individus jouissant d'un certain pouvoir ou d'une certaine emprise afin d'influencer l'exécutif ou le législatif. Les agents parlementaires peuvent agir pour leur compte ou celui des organismes qui les engagent pour faire valoir leurs arguments. En bref, les agents parlementaires sont les représentants ou les agents de relations publiques de groupes de pressions ou de groupes ayant des intérêts particuliers.

L'expression agent parlementaire a, aux États-Unis en particulier, une connotation péjorative - ce qui, je pense est regrettable - car ils constituent un élément à la fois important et absolument nécessaire d'un gouvernement démocratique. Les agents parlementaires peuvent faire connaître aux législateurs les réactions que suscite l'application des programmes gouvernementaux. Comme nous le savons tous, il y a une grande différence entre d'une part la théorie bureaucratique et d'autre part la pratique. Si les gouvernements et nous tous prenons rapidement conscience de ce fait, nos programmes ne pourront en être que mieux compris.

Les agents parlementaires fournissent également des renseignements d'ordre général sur les mesures à l'étude. Nous sommes tous accoutumés à faire l'objet de "pressions" de la part des associations qui seront

touchées par une mesure législative particulière mais, en fait, la plupart de ces pressions s'expriment sous la forme d'arguments solides et parfois irréfutables. En outre, il est souvent préférable d'avoir affaire au porte-parole d'un groupe d'intéressés, réunissant des personnes d'horizons divers et qui a soigneusement préparé ses arguments plutôt que de se trouver confronté avec un ensemble d'idées désorganisées et incomplètes provenant d'un grand nombre d'individus. Enfin, monsieur l'Orateur, permettez-moi de vous dire que les agents parlementaires sont d'un grand recours car ils peuvent rapidement nous signaler le bien-fondé ou le manque d'à-propos des idées que nous voulons expérimenter. Les fonctions qu'accomplissent les agents parlementaires sont indispensables à l'homme politique réfléchi et sensible.

Naturellement, ces pressions peuvent s'exercer de façon malhonnête et illicite et entraîner des conséquences déplorables. C'est ce qui m'incite à demander l'enregistrement des représentants des démarcheurs. Il y a la possibilité de corruption, de chantage et d'autres manoeuvres répugnantes. On peut espérer que les prises de contact risqueraient moins de prendre une tournure malsaine, si elles se faisaient au vu et au su de quiconque veut se donner la peine de consulter le registre. Ce qu'il faut craindre surtout, c'est que lorsque les interventions sont secrètes ou détournées, tous les intéressés n'aient pas la possibilité de s'exprimer, et que des points de vue honnêtes ou d'utiles éléments d'information ne puissent être connus que trop tard, une fois les décisions prises de façon irrévocable. Car actuellement, il semble bien qu'il soit trop tard lorsqu'un bill est présenté à la Chambre des communes.

D'un autre côté, il y a ce perpétuel soupçon que les pressions en coulisse sont nécessairement malhonnêtes. Cela fait que d'utiles décisions risquent d'être mal accueillies du seul fait qu'on pense que certains groupes ou courants de pensée n'y ont eu une part. Quand on sait que tous les points de vue ont été entendus, on est plus porté à reconnaître qu'on a tenté de concilier les divers intérêts en jeu.

Bref, le bill a pour but d'assurer que les interventions se fassent à découvert dans toute la mesure du possible, pour qu'on puisse voir quels sont ceux qui cherchent à influer sur telle ou telle décision, et qu'on puisse donner la réplique au besoin. Lorsque ces démarches se font au vu et au su de tout le monde, les manoeuvres détournées et les procédés irréguliers ont moins de chances d'aboutir et de se perpétuer. Ainsi les décisions seraient prises de façon plus éclairée, et connaîtraient un meilleur accueil.

Mon bill constituerait un premier pas en vue de rendre publiques les activités de démarcheurs parlementaires au Canada, bien que je doive préciser tout de suite, monsieur l'Orateur, que ce n'est qu'un tout petit pas. Pour paralyser le bill, on appelle intrigues de couloir les activités de toute personne ou de tout groupe qui cherche à influencer l'exécutif ou le corps législatif dans ses actions. Il crée un registre des démarcheurs parlementaires, registre que doivent tenir conjointement les greffiers des

deux Chambres. Les démarcheurs parlementaires doivent indiquer leur nom, le nom de la personne ou de groupe pour lequel ils agissent et la durée de leur contrat. On doit consigner ces faits dans le registre avant d'établir des contacts et, au début de chaque année, il faut y ajouter toute nouvelle donnée appropriée. Pour bien prouver que le registre prévu dans le bill sera vraiment pris au sérieux j'ai prévu dans le bill des peines contre ceux qui enfreignent la loi, soit une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 $ par mois et l'interdiction de mener des activités de démarcheur parlementaire pendant deux ans.

Je conviens que ce bill n'est qu'un modeste début et qu'un grand nombre de questions restent sans réponse, et nombre de ces questions m'ont été posées par des électeurs de toutes les régions du pays qui m'ont écrit au sujet du bill. Aux États-Unis, la Chambre des représentants a débattu l'an dernier un bill de 39 pages à ce sujet, et cette question fait déjà l'objet d'une législation importante.

J'aimerais vous donner des exemples de certaines questions qui sont sans réponse, et il y en a sans doute bien d'autres. Avons-nous l'intention de contrôler les intrigues de couloir ainsi que l'existence même de ces activités? Comment classons-nous les représentants de sociétés ou d'organisations qui viennent à Ottawa pour un délai très court en vue d'y rencontrer des fonctionnaires ou des législateurs? Importe-t-il de savoir qui organise les rencontres entre les démarcheurs parlementaires et les fonctionnaires? Devrions-nous considérer les contacts avec le personnel d'un ministre ou d'un député comme étant des démarches parlementaires? Quelle aide accordée à nos commettants devient une activité en faveur d'un démarcheur parlementaire?

L'objet de cette mesure est de réglementer ceux dont la principale fonction est de faire du travail dans les coulisses mais non ceux dont l'occupation est de nature administrative ou autre mais qui peuvent à l'occasion défendre leur intérêt en communiquant avec les hommes politiques ou les fonctionnaires. Ce n'est pas une distinction facile à faire et j'accueillerais volontiers l'opinion des députés sur les restrictions à imposer. Je voudrais aussi qu'un comité de la chambre étudie à fond toute la question.

De nombreux députés se demanderont pourquoi il est nécessaire de prendre certaines mesures quand nous avons pu nous en passer pendant plus d'un siècle. Comme je le signalais déjà, je crois que, de bien des façons, nous nous acheminons, ou du moins nous devrions le faire, vers un gouvernement dont l'activité est mieux connue; ce qui offrira certaines possibilités et comportera certains dangers. Jusqu'ici les démarcheurs ont oeuvré surtout par la voie de la Fonction publique et, en théorie du moins, ces contacts comportent un minimum de dangers, car les intérêts et motifs des intéressés sont nettement définis dans un cadre administratif. Si les législateurs acquièrent un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques, à mon avis, l'activité des démarcheurs prendra de l'ampleur et devra se faire au grand jour, car les motifs et intérêts, dans le monde politique, sont moins faciles à définir ou à identifier.

D'après moi, le rôle des législateurs changera et ce, pour diverses raisons. D'abord, il me semble que la population exigera de plus en plus de ses représentants du Parlement, et peut-être encore plus après les avoir observés à la télévision. Je prévois qu'elle attendra de nous plus d'esprit critique et de créativité. D'autre part, j'estime que les députés sont de mieux en mieux préparés à relever ce défi, qu'ils sont même résolus à le faire.

Deuxièmement, je crois et j'espère que, d'ici quelques années, nous aurons un bill sur la liberté de l'information, qui permettra aux députés de participer à la discussion des options politiques préparées par les fonctionnaires. Il faudra peut-être changer de gouvernement avant d'obtenir que le débat sur les politiques soit aussi ouvert, mais cela s'en vient. En outre, devant cette participation renouvelée, ces possibilités toutes neuves, les prises de contact de ceux qui, jusqu'à maintenant, s'en tiennent uniquement aux fonctionnaires permanents se multiplieront.

Troisièmement, et surtout si mon parti passe de l'autre côté de la Chambre, ce qui paraît assez vraisemblable, nos comités auront l'autorité voulue et le personnel nécessaire pour mener des enquêtes au nom de la chambre et prendre des initiatives. Je le répète, au fur et à mesure que s'accroîtra le nombre de participants dans le débat sur les priorités nationales, plus la présence des démarcheurs se fera sentir. J'espère aussi que nous pourrons rendre les initatives parlementaires plus efficaces et, si nous réussissons cela, les démarcheurs tenteront de nous influencer pour que nous défendions leurs vues ou que nous nous opposions aux vues des autres.

Quatrièmement, il faut être réaliste : en cas de changement de gouvernement, les groupes de pression redoubleraient leurs efforts, surtout parce que bien des programmes incontestés pour le moment du fait qu'ils émanent du parti au pouvoir seraient remis en cause, ce qui ne manque jamais d'attirer les démarcheurs parlementaires.

Enfin, j'espère qu'à l'avenir, les démarcheurs parlementaires agiront plus ouvertement parce que les groupes de pression ont pris de l'importance dans notre société. Certains députés ont peut-être lu le discours que le député de Halifax (M. Stanfield), ancien chef de notre parti, a fait le 6 juin. En voici un extrait :

> Notre société se divise de plus en plus en groupes bien organisés qui représentent des intérêts ou des points de vue particuliers. Le nombre de groupes de pression s'est accru énormément. Par suite, les tensions et la méfiance prennent de l'ampleur dans notre société et il devient de plus en plus difficile de concilier les intérêts de tous qui permettent de gouverner un pays où il a d'ailleurs toujours été difficile de trouver cette unanimité. Non seulement les gens sont conscients de leurs propres intérêts, mais ils sont organisés pour les défendre. Ce phénomène est déjà

> à l'origine de beaucoup de confusion pour les gouvernements et pourrait leur rendre très difficile toute initiative, ce qui irriterait encore davantage les citoyens.
>
> Ces organismes représentant des intérêts particuliers offrent plus d'attrait aux membres et partisans éventuels que les partis politiques, parce que ceux-ci ne sont pas conçus pour défendre des intérêts particuliers (bien qu'ils le fassent parfois). Pour être élus, ils doivent au moins sembler défendre les intérêts de l'ensemble du pays, plutôt que ceux d'un groupe parmi d'autres. Par conséquent, pour un nombre croissant de Canadiens, les partis politiques semblent moins aptes à servir leur cause que ce genre d'organismes.

Voici sa conclusion :

> Cela tend à durcir les attitudes, à rendre les revendications plus intransigeantes, ce qui accentue la division et les conflits, et à affaiblir les seules institutions qui ont veillé à l'intérêt commun et qui ont reconnu les points de vue des autres, soit particulièrement les partis politiques nationaux.

Voilà une description plutôt sage de ce qui se passe dans la société actuelle.

En conclusion, j'ajouterais que j'espère que l'enregistrement des groupes de démarcheurs parlementaires ou des particuliers montrera aux Canadiens la difficulté de satisfaire les groupes et le besoin d'en arriver à un accord qui ne satisfera vraisemblablement pas toutes les aspirations d'un groupe particulier. J'espère que cette ouverture d'esprit incitera nos électeurs à être réalistes et encouragera la poursuite de discussions loyales entre les groupes de pression, les administrateurs et les hommes politiques.

Les démarches parlementaires fournissent également les renseignements fondamentaux de nature plus générale sur les mesures à l'étude. Nous avons l'habitude que les associations visées par un projet de loi exercent des pressions sur nous. Quant à savoir comment envisager ces pressions dont a parlé le député d'Halifax, je crois que nous sommes tous d'accord que notre rôle de député est de leur prêter une oreille attentive étant donné que leur nombre augmente sans cesse au sein de notre société. Lorsque le démarchage, que nous considérons comme légitime dans le cadre des rapports que doivent entretenir les secteurs privé et public, atteint pareille ampleur, je crois qu'il n'y a rien de mal ni de répréhensible de demander aux représentants légitimes de ces secteurs de dûment s'enregistrer auprès des commis des deux Chambres qui veilleront à tenir cet enregistrement à jour.

C'est dans cette optique qui, vous en conviendrez avez moi, correspond à une louable politique d'ouverture de la part du gouvernement, que je demande à la Chambre d'étudier ce bill, ou du moins de la renvoyer au comité chargé de l'étudier. J'ai dit dans le cours de mon intervention que je ne considérais pas la mesure à l'étude comme un point final, loin de là, mais comme un premier pas à faire pour régler un problème et un sujet de préoccupation pour bien des gens.

Un juriste a dit un jour que non seulement il fallait que les choses soient correctes et justes, mais qu'elles paraissent l'être. Le bill à l'étude fera à mon avis beaucoup pour assurer que cette activité publique légitime soit non seulement correcte et juste, mais paraisse également l'être.

ANNEXE G

PROJETS DE LOI PRÉVOYANT L'ENREGISTREMENT DES DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

C-248

First Session, Thirty-third Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-248

An Act to register lobbyists

First reading, June 28, 1985

MR. MCGRATH

C-248

Première session, trente-troisième législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-248

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Première lecture, le 28 juin 1985

M. MCGRATH

1st Session, 33rd Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-248

An Act to register lobbyists

1re session, 33e législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-248

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Lobby Registration Act*.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires*.

INTERPRETATION

Definitions

2. In this Act

"legislation" «*mesure législative*»

"legislation" means a bill, motion or any matter pertaining thereto, before the Senate or the House of Commons, or any other matter which may be the subject of action or discussion by either House;

"lobbyist" «*démarcheur parlementaire*»

"lobbyist" means any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,

(*a*) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or

(*b*) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either House of Parliament for legislative action;

"payment" «*paiement*»

"payment" means a gift, subscription, loan, advance, commission or deposit of money or anything of value and includes a con-

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«démarcheur parlementaire» "*lobbyist*"

«démarcheur parlementaire» Toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur

a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux Chambres, ou

b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministre de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux Chambres a été ou sera probablement saisie en vue d'une mesure législative.

«mesure législative» "*legislation*"

«mesure législative» Un projet de loi, une motion ou toute question s'y rapportant, dont est saisi le Sénat ou la Chambre des communes, ou toute autre question pouvant faire l'objet d'une action ou d'un débat par l'une ou l'autre Chambre.

Explanatory Note

This bill provides for the registration of lobbyists, and a declaration by them stating in whose interest they are working. It imposes a fine and disqualification from lobbying for those convicted of evading these provisions.

Note explicative

Ce projet de loi prévoit l'enregistrement des démarcheurs parlementaires et l'indication par eux de ceux pour qui ils travaillent. Il impose une amende et interdit d'agir comme démarcheur parlementaire à ceux qui sont reconnus coupables d'infraction à ses dispositions.

tract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a payment;

"person" «personne»

"person" includes a corporation, institution or group;

"Registry of Lobbyists" «registre des démarcheurs parlementaires»

"Registry of Lobbyists" or "Registry" means the registry maintained jointly by the Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons, pursuant to section 3 of this Act.

«paiement» Un don, une souscription, un prêt, une avance, une commission ou un dépôt d'argent ou de tout objet de valeur et comprend un contrat, une promesse ou un accord, légalement applicable ou non, prévoyant un paiement.

«paiement» "payment"

«personne» S'entend en outre d'une corporation, d'une institution ou d'un groupe.

«personne» "person"

«registre des démarcheurs parlementaires» ou «registre» Le registre tenu conjointement par les greffiers du Sénat et de la Chambre des communes conformément à l'article 3 de la présente loi.

«registre des démarcheurs parlementaires» "Registry of lobbyists"

LOBBYISTS

DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

Clerks to maintain Registry

3. (1) The Clerk of the Senate and the Clerk of the House of Commons shall jointly maintain a Registry of Lobbyists, and it shall be the duty of the said Clerks to keep in an orderly fashion the information enumerated in section 4.

3. (1) Les greffiers du Sénat et de la Chambre des communes doivent tenir ensemble un registre des démarcheurs parlementaires et il leur incombe de maintenir en bon ordre les renseignements énumérés à l'article 4.

Les greffiers doivent tenir un registre

Freedom of information

(2) All information filed in the Registry pursuant to this Act shall be made available free of charge to any person making a request in writing to either of the Clerks.

(2) Tous les renseignements versés au registre conformément à la présente loi doivent être gratuitement mis à la disposition de quiconque présente une demande écrite à l'un des deux greffiers.

Liberté d'information

Information required in Registry

4. (1) Any person who undertakes for payment to act as a lobbyist shall, before doing so, supply to either the Clerk of the Senate or the Clerk of the House of Commons, the following information for inclusion in the Registry of Lobbyists:

4. (1) Toute personne qui entreprend, moyennant paiement, de faire fonction de démarcheur parlementaire doit d'abord fournir au greffier du Sénat ou à celui de la Chambre des communes les renseignements suivants, qui seront versés au registre des démarcheurs parlementaires;

Renseignements devant figurer au registre

(*a*) his name and business address;

a) son nom et son adresse d'affaires;

(*b*) the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he intends to appear and work;

b) les nom et adresse de la personne par qui elle est employée et dans l'intérêt de laquelle elle entend se présenter et travailler;

(*c*) the intended or contracted duration of any action on behalf of the person listed pursuant to paragraph (*b*).

c) la durée prévue ou convenue de toute action au nom de la personne nommée aux termes de l'alinéa *b*).

Annual registration

(2) Each person so registering shall file a report with either Clerk containing the information enumerated in subsection (1) at the beginning of each calendar year.

(2) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit présenter à l'un ou l'autre greffier un rapport contenant les renseignements énumérés au paragraphe (1) au début de chaque année civile.

Enregistrement annuel

Supplementary Registry information

(3) Each person so registering shall further enter on the Register, at the time he undertakes to act as a lobbyist for any person for whom he has not already registered as a lobbyist, all details required by paragraphs (1)(*b*) and (*c*).

Renseignements supplémentaires à verser au registre

(3) Toute personne qui s'enregistre ainsi doit en outre faire figurer au registre, au moment où elle entreprend de faire fonction de démarcheur parlementaire pour une personne pour laquelle elle ne s'est pas déjà enregistrée comme démarcheur parlementaire, tous les détails exigés aux alinéas (1)*b*) et *c*).

PENALTIES

Fine and prohibition

5. Any person who violates the provisions of this Act is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine of $5,000 for every month in which he is in violation, and is prohibited from acting as a lobbyist for a period of three years.

PEINES

Amende et interdiction

5. Toute personne qui contrevient aux dispositions de la présente loi commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible d'une amende de $5000 pour tout mois pendant lequel il y a contravention de la loi, et il lui est interdit pendant trois ans d'agir comme démarcheur parlementaire.

REGULATIONS

Regulations

6. The Governor in Council may make regulations necessary for the administration of this Act.

RÈGLEMENTS

Règlements

6. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à l'application de la présente loi.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ANNEXE C

C-256

First Session, Thirty-third Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-256

An Act to register lobbyists

First reading, December 5, 1985

MR. RODRIGUEZ

C-256

Première session, trente-troisième législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-256

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Première lecture le 5 décembre 1985

M. RODRIGUEZ

1st Session, 33rd Parliament,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

1re session, 33e législature,
33-34 Elizabeth II, 1984-85

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-256

An Act to register lobbyists

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-256

Loi prévoyant l'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Lobbyists Registration Act*.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires*.

INTERPRETATION

Definitions

2. In this Act

"legislation" «*mesure législative*»

"legislation" means a bill, motion or any matter pertaining thereto, before the Senate or the House of Commons, or any other matter which may be the subject of action or discussion by either House;

"lobbyist" «*démarcheur parlementaire*»

"lobbyist" means any person who, for payment, attempts to influence, directly or indirectly,

(*a*) the introduction, passage, defeat or amendment of any legislation before either House of Parliament, or

(*b*) a decision to be taken on any matter coming within the administrative jurisdiction of a Minister of the Crown, whether or not that matter has come or is likely to come before either House of Parliament for legislative action;

"payment" «*paiement*»

"payment" means a gift, subscription, loan, advance, commission or deposit of money or anything of value and includes a con-

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«démarcheur parlementaire» "*lobbyist*"

«démarcheur parlementaire» Toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur :

a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux chambres;

b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministre de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux chambres a été ou sera probablement saisie en vue d'une mesure législative.

«mesure législative» "*legislation*"

«mesure législative» Un projet de loi, une motion ou toute question s'y rapportant, dont est saisi le Sénat ou la Chambre des communes, ou toute autre question pouvant faire l'objet d'une action ou d'un débat par l'une ou l'autre chambre.

Explanatory Note

This bill provides for the registration of lobbyists, and a declaration by them stating in whose interest they are working. It imposes a fine and disqualification from lobbying for those convicted of evading these provisions.

Furthermore, this Bill would impose on every Member of the House of Commons the obligation to declare all benefits received from lobbyists or foreign governments.

Note explicative

Ce projet de loi prévoit l'enregistrement des démarcheurs parlementaires et l'indication par eux de ceux pour qui ils travaillent. Il impose une amende et interdit d'agir comme démarcheur parlementaire à ceux qui sont reconnus coupables d'infraction à ses dispositions.

De plus, il oblige chaque député à déclarer les avantages reçus des démarcheurs parlementaires et des gouvernements étrangers.

tract, promise, or agreement, whether or not legally enforceable, to make a payment;

"person" «*personne*»

"person" includes a corporation, institution or group.

«paiement» Un don, une souscription, un prêt, une avance, une commission ou un dépôt d'argent ou de tout objet de valeur et comprend un contrat, une promesse ou un accord, légalement applicable ou non, prévoyant un paiement. «paiement» "*payment*"

«personne» S'entend en outre d'une corporation, d'une institution ou d'un groupe. «personne» "*person*"

LOBBYISTS

DÉMARCHEURS PARLEMENTAIRES

Speaker to maintain Registry

3. (1) The Speaker of the House of Commons shall maintain a Registry of Lobbyists, and it shall be his duty to keep in an orderly fashion the information enumerated in section 4.

3. (1) Le président de la Chambre des communes doit tenir un registre des démarcheurs parlementaires et il lui incombe de maintenir en bon ordre les renseignements énumérés à l'article 4. Le Président doit tenir un registre

Freedom of information

(2) All information filed in the Registry pursuant to this Act shall be made available free of charge to any person making a request in writing to the Speaker.

(2) Tous les renseignements versés au registre conformément à la présente loi doivent être gratuitement mis à la disposition de quiconque présente une demande écrite au Président. Liberté d'information

Information required in Registry

4. (1) Every person who undertakes for payment to act as a lobbyist shall, before doing so, supply to the Speaker of the House of Commons, the following information for inclusion in the Registry of Lobbyists:

(*a*) his name and business address;

(*b*) the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he intends to appear and work;

(*c*) the intended or contracted duration of any action on behalf of the person listed pursuant to paragraph (*b*);

(*d*) the personal gifts or trips given by the person to a Member of the House of Commons or to a deputy head, associate deputy minister or assistant deputy minister of any department, division, branch or other portion of the Public Service.

4. (1) Toute personne qui entreprend, moyennant paiement, de faire fonction de démarcheur parlementaire doit d'abord fournir au président de la Chambre des communes les renseignements suivants, qui seront versés au registre des démarcheurs parlementaires :

a) son nom et son adresse d'affaires;

b) les nom et adresse de la personne par qui elle est employée et dans l'intérêt de laquelle elle entend se présenter et travailler;

c) la durée prévue ou convenue de toute action au nom de la personne nommée aux termes de l'alinéa *b*);

d) les cadeaux personnels et voyages accordés aux députés ainsi qu'aux administrateurs généraux, aux sous-ministres associés ou aux sous-ministres adjoints des ministères, départements, divisions, sections ou autres éléments de la Fonction publique. Renseignements requis

Annual registration

(2) Every person who registers as a lobbyist shall file a report with the Speaker containing the information enumerated in subsection (1) at the beginning of each calendar year.

(2) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit présenter au Président un rapport contenant les renseignements énumérés au paragraphe (1) au début de chaque année civile. Enregistrement annuel

Supplementary Registry information

(3) Every person who registers as a lobbyist shall further enter in the Registry, at the time he undertakes to act as a lobbyist for any person for whom he has not already registered as a lobbyist, all details required by paragraphs (1)(*b*) and (*c*).

Renseignements supplémentaires à verser au registre

(3) Toute personne qui s'enregistre comme démarcheur parlementaire doit en outre faire figurer au registre, au moment où elle entreprend de faire fonction de démarcheur parlementaire pour une personne pour laquelle elle ne s'est pas déjà enregistrée comme démarcheur parlementaire, tous les détails exigés aux alinéas (1)*b*) et *c*).

MEMBERS OF THE HOUSE OF COMMONS

DÉPUTÉS

Special Registry

5. (1) The Speaker of the House of Commons shall maintain a Special Registry of all members of the House of Commons who receive from lobbyists or foreign governments personal gifts or benefits of a value exceeding twenty dollars.

Registre spécial

5. (1) Le président de la Chambre des communes doit tenir un registre spécial des députés qui reçoivent d'un démarcheur parlementaire ou d'un gouvernement étranger, un cadeau personnel ou autre avantage d'une valeur supérieure à vingt dollars.

Information required in Registry

(2) Any member of the House of Commons who receives a personal gift or other benefit of a value exceeding twenty dollars from a lobbyist or a foreign government shall supply to the Speaker the name and address of the lobbyist or the foreign government, as the case may be, the value of the gift or benefit received and the destination and date of any foreign trip.

Renseignements requis

(2) Chaque député qui reçoit un cadeau personnel ou autre avantage d'une valeur supérieure à vingt dollars d'un démarcheur parlementaire ou d'un gouvernement étranger, est tenu de fournir au Président les nom et adresse du gouvernement ou du démarcheur parlementaire, selon le cas, la valeur du cadeau ou de l'avantage reçu et les lieux et dates des voyages à l'étranger, s'il y a lieu.

Penalty

(3) Any allege violation of this section shall stand referred to the Standing Committee of the House of Commons on Privileges and Elections.

Peine

(3) Toute contravention présumée au présent article est renvoyée au Comité permament de la Chambre des communes des Privilèges et élections.

PENALTIES

PEINES

Fine and prohibition

6. Any person who fails to register as a lobbyist, provides false or incomplete information required under subsection 4(1) or violates any of the provisions of this Act, other than section 5, is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine of $5,000 for every month in which he is in violation, and is prohibited from acting as a lobbyist for a period of three years.

Amende et interdiction

6. Toute personne qui ne s'enregistre pas comme démarcheur parlementaire, fournit des renseignements faux ou incomplets contrairement au paragraphe 4(1) ou contrevient aux dispositions de la présente loi, à l'exclusion de l'article 5, commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible d'une amende de $5000 pour tout mois pendant lequel il y a contravention de la loi, et il lui est interdit pendant trois ans d'agir comme démarcheur parlementaire.

ACCESS TO PARLIAMENT HILL

ACCÈS À LA COLLINE PARLEMENTAIRE

Access denied

7. (1) Any person who is convicted of an offence under section 6 shall be denied access to Parliament Hill for a period of three years.

Accès refusé

7. (1) Toute personne qui est déclarée coupable d'une infraction à l'article 6 se verra refuser l'accès à la colline parlementaire pendant trois ans.

"Parliament Hill"

(2) For the purposes of this section, "Parliament Hill" means the area of ground in the City of Ottawa bounded by Wellington Street, the Rideau Canal, the Ottawa River and Bank Street.

«colline parlementaire»

(2) Aux fins du présent article, l'expression «colline parlementaire» s'entend de l'étendue de terrain sise en la ville d'Ottawa et comprise entre la rue Wellington, le canal Rideau, la rivière Outaouais et la rue Bank.

REGULATIONS

Regulations

8. The Governor in Council may make regulations necessary for the administration of this Act.

RÈGLEMENTS

Règlements

8. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements nécessaires à l'application de la présente loi.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

BIBLIOGRAPHIE

Générale

Cooper, David E. Cognitive Development and Teaching Business Ethics. Journal of Business Ethics 4 (1985) pp. 313-329.

D'Andrade, Kendall. Bribery. Journal of Business Ethics 4 (1985) pp. 239-248.

Moe, Terry M. The organization of interests: incentives and the internal dynamics of political interest groups. Chicago, Univ. of Chicago Press, 1980, 282 p.

Pocklington, T.C. ed. Liberal Democracy in Canada and the United States. Toronto, Holt, Rhinehart and Winston, 1985. pp. 340-373.

Presthus, Robert Vance. Elites in the policy process. London, Cambridge University Press, 1974. 525 p.

Australie

AFAR March 1984 - Australia March 28, 1984. Text of a statement of Parliament by the Special Minister of State, Mr. Mick Young.

Australia. Royal Commission on Australian Government Administration. Appendices to report. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1976. 4 vols. See: Interest group access to the Australian government bureaucracy by Trevor Mattheus, vol. 2, pp. 332-65.

Australian Information Service 12/83-6. Regulation of Lobbyists. Press Release.

Department of the Special Minister of State. Registration of Lobbyists, Guidelines and application form SMOS 145 (3/84).

Lobbyists and the Australian Government and Parliament: a discussion paper. Department of Special Minister of State, September 1983, Australian Govt. Publishing Service, Canberra.

Canada

Braam, Beert P.A. Influence of business firms on the government: an investigation of the distribution of influence in Canada. The Hague, Netherlands, Mouton Publishers, 1981.

Bon, Daniel L. ed. Lobbying: A Right? A Necessity? A Danger? Executive Bulletin The Conference Board of Canada, Volume 16, February 1981.

Campbell, Colin. The Canadian Senate: a lobby from within. Toronto, Macmillan of Canada, 1978. 184 p.

Canada. Library of Parliament. Research Branch. Pressure groups in Canada. Parliamentarian 51:11-20 Jan. 1970.

Chapin, Henry and Denis Deneau. Citizen involvement in public policy-making: access and the policy-making process. Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1978. 62 p.

Clement, Wallace. The Canadian Corporate Elite: an analysis of economic power. Toronto, McClelland and Stewart, 1975. 479 p.

Dion, Léon. À la recherche d'une méthode d'analyse des partis et des groupes d'intérêt. Canadian Journal of Political Science 2:45-63 mars 1969.

Dion, Léon. Société et politique: la vie des groupes. Québec, Presses de l'Université Laval, 1971. 2 tomes.
Tome 1: Fondements de la société libérale. 444 p.
Tome 2: Dynamique de la société libérale. 616 p.

Dion, Léon and Micheline de Sieve. Quebec: Interest groups and the search for an alternative political system. American Academy of Political Science. Annuals 413:124-44 May 1974.

Faulkner, J. Hugh. Pressuring the executive. Canadian Public Administration 25:240-253 Summer 1982.

Fox, Paul W., ed. Politics Canada. 4th ed. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977. 653 p.
See: Lobbying - Ottawa's fast growing business by Clive Baxter, pp. 206-10.

Gillies, James, J. Pigott. Participation in the legislative process. Canadian Public Administration 25:254-264 Summer 1982.

House of Commons. Notes for a Statement by Prime Minister Brian Mulroney, September 9, 1985.

Kernaghan, Kenneth, ed. Public administration in Canada, selected readings. 3d ed. Toronto, Methuen, 1977. 373 p.
See: Pressure groups and the Canadian democracy, by J.E. Anderson, pp. 292-302.

Kwavnick, David. Labour's lobby in Ottawa: How the CLC influences government policy. Labour Gazette 73:433-8 July 1973.

Kwavnick, David. Organized labour and pressure politics: the Canadian Labour Congress, 1956-1968. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1972. 287 p.

Kwavnick, David. Pressure group demands and the struggle for organizational status: the case of organized labour in Canada. Canadian Journal of Political Science 3:56-72 Mar. 1970.

Levy, Gary. Les parlementaires comme groupes de pression. In: Canada. Parlement. Chambre des Communes. Comité permanent des privilèges et élections, 1974/76. Procès-verbaux et témoignages. no. 25 (11 août 1975) append. F, pp. 108-19.

Levy, Gary. Parliamentarians as lobbyists. In: Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Privileges and Elections, 1974/76. Minutes of proceedings and evidence. Ottawa, 1975. no. 25 (Aug. 11, 1975) App. F, pp. 77-86.

Litvak, Isaiah A. Lobbying strategies and business interest groups, in Government and Enterprise in Canada. Edited by K.J. Rea and Nelson Wiseman. Toronto: Methuen, 1985. pp. 309-324.

Malvern, Paul. Persuaders - Lobbying, Influence Peddling and Political Corruption in Canada. Toronto, Methuen Publications, 1985.

Newman, Peter C. The Canadian Establishment. Toronto, McClelland and Stewart, 1975. 2 vols.

Nicole, Maurice. Introduction to lobbying processes within the federal government. Ottawa: Consumer & Corporate Affairs Canada, 1983.

Presthus, Robert. Elite Accommodation in Canadian Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1973. 372 p. The early sections of the book are devoted to a discussion of Canadian interest groups.

Pross, A. Paul. Canadian pressure groups in the 1970's: their role and their relations with the public service. Canadian Public Administration 18:121-34 Spring 1975.

Pross, A. Paul. Pressure group behaviour in Canadian Politics. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975. 196 p.
Bibliography: pp. 193-6.

Pross, A. Paul. Group Politics and Public Policy. (Oxford University Press, forthcoming).

Saumier, André. Business Lobbying. Canadian Public Administration 26:73-79 Spring 1983.

Simpson, Jeffrey. How old Pols turn a profit. Report on Business Magazine October 1985 pp. 41-46.

Stanbury, William T. Lobbying and interest group representatives in the legislative process. Victoria, University of Victoria, 1978. 34 p.

Thompson, Fred and W.T. Stanbury. The political economy of interest groups in the legislative process in Canada. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979. 53 p.

Van Loon, Richard J. and Michael S. Whittington. The Canadian political system: environment, structure and process. 2d ed. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976. 572 p.
See: Interest groups in Canada, pp. 286-309.

République fédérale d'Allemagne

Geschäftsordnung (Standing Orders) of the Bundestag in Handbuch BT 10, WP Grundwerts - Section XII (translated CCAC Sept. 10, 1985)

Grande-Bretagne

Cockerell, P., P. Hennessy and D. Walker, Sources Close to the Prime Minister. London, 1984 (on the U.K. Lobby of Journalists).

Hamilton, William W. M.P. Members and Outside Interests. The Parliamentarian October 1975. pp. 227-231.

Houghton, Rt. Hon. Douglas. Financial Interests of Members of Parliament. The Parliamentarian January 1974. pp. 1-8.

House of Commons, Register of Members' Interests on January 18, 1982. HMSO 158

House of Commons, Register of Members' Interests on February 7, 1984. HMSO 249

House of Commons, First Report from the Select Committee on Members' Interest Session 1984-85. HMSO 408

Kimber, Richard, comp. Pressure groups in Britain: a reader. London, Dent; Totowa, N.J., Rowman and Littlefield, 1974. 304 p.

Pym, Bridget. Pressure groups and the permissive society. Newton Abbot, David & Charles, 1974. 183 p.

Richardson, Jeremy John and A.G. Jordan. Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy. Oxford, Martin Robertson, 1979. 212 p.

Willey, Rt. Hon. F.T. The Declaration and Registration of Members' Interests. The Parliamentarian July 1974. pp. 167-170.

Wootton, Graham. Pressure politics in contemporary Britain. Toronto, Lexington Books, 1978. 256 p.

États-Unis d'Amérique

American Enterprise Institute for Public Policy Research. Proposals to revise the lobbying law. Washington, 1980. 52 p. (Legislative analysis, 96th Cong., 2d sess., no. 11)

Berry, Jeffrey M. Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1977. 331 p.

Caplan, Marc. Ralph Nader presents a citizens' guide to lobbying. New York: Dembner Books, 1983.

Cigler, Allan J., and Burdette A. Loomis. Interest group politics. Washington, Congressional quarterly, 1983. 373 p.

Colorado (1983) "The Sunshine Law".

Commonwealth of Virginia, Section of the Commonwealth. Various material on 1984 Lobbying Act.

Congressional Record, Washington. Wednesday, July 31, 1985 #105 containing the record of registrations by lobbyists for the second quarter of 1985.

Congressional Quarterly, Inc. The Washington lobby. 2nd ed. Washington, 1974. 138 p.

Cooper, Ann. Lobbying in the 80's: High Tech Takes Hold. National Journal September 14, 1985 pp. 2030-2035.

Federal Regulation of Lobbying Act. Outline of Instructions for Filing Reports. Prepared under the direction of Benjamin J. Guthrie, Clerk of the House of Representatives, Washington. U.S. Government Printing Office, 1983.

Green, Mark J. The Other Government: The Unseen Power of Washington Lawyers. New York: W.W. Norton & Co., 1978.

Green, Mark J. and Andrew Buchsbaum. The corporate lobbies: political profiles of the Business Roundtable and the Chamber of Commerce. Washington, D.C., Public Citizen Congress Watch, 1980. 232 p.

Haider, Donald H. When governments come to Washington: Governors, mayors, and intergovernmental lobbying. New York, Free Press, 1974. 336 p.

HR 3150 99th Congress, 1st Session. A Bill to Regulate Lobbying and Related Activities. Mr. Hamilton, July 31, 1985.

HR 3151 99th Congress, 1st Session. A Bill to provide for a self-regulating system of lobby disclosure to supplement and make more effective current disclosure law in the least burdensome manner possible. Mr. Hamilton, July 31, 1985.

Ippolito, Dennis S. and Thomas G. Walker. Political parties, Interest groups, and Public policy: group influence in American politics. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980.

Land, Guy Paul. Federal lobbying disclosure reform legislation. Harvard journal on legislation, v. 17, spring 1980: 295-339.

Levitan, Sar A. and Martha R. Cooper. Business Lobbies: the public good and the bottom line. Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

Lobby Reform Legislation. Hearing before the Committee on Government Operations, United States Senate. 94th Congress, 1st Session on S774, S815, S2068, S2167, S2477.

Malbin, Michael J., ed. Parties, interest groups, and campaign finance laws. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980. 384 p.

McGrath, Phyllis S. Redefining corporate-federal relations. New York, Conference Board, 1979.

Michigan Department of State. Michigan Lobby for #472 effective January 1, 1974 together with copies of forms used in administration of the Act.

Milbraith, L. The Washington Lobbyists Chicago, Rand McNally, 1963, p. 8.

Minnesota. State Lobby Laws, 1974 and 1976.

Office of the Massassuchetts Secretary of State. Lobbying What is it? Who does it? The Law (undated).

Ornstein, N.J. and Shirley Elder. Interest groups, lobbying and policy-making. Washington, Congressional Quarterly Press, 1978. 245 p.

Oversight of the 1946 Federal Regulation of Lobbying Act, Hearings before the Committee on Governmental Affairs. United States Senate, 98th Congress. First Session, November 15 & 16, 1983. S HRG 98-625.

Pressman, Steven. Reported lobby spending understates Capitol efforts. Congressional quarterly weekly report, v. 41, Aug. 27, 1983: 1729-1732.

S1564 99th Congress, 1st Session. Integrity in Lobbying Act Senator D. Durenberger, August 1, 1985.

State of California, Information Manual for Lobbying Disclosure provisions of the Political Reform Act, Fair Political Practices Commission, Sacramento, California, 1985.

State of Washington, Information Manual for Public Disclosure Reporting by by Lobbyists and Lobbyists' Employers, 1985. Public Disclosure Commission, Olympia, Washington.

The Foreign Agents Registration Act of 1938 as Amended and the Rules and Regulations Prescribed by the Attorney General. (U.S. Department of Justice).

Trueman, David, B. The Governmental Process, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1971) - first published in 1951.

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on Standards of Official Conduct. Lobbying - efforts to influence governmental actions: hearings, Dec. 2-4, 1975 on H.R. 15 and related bills. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 278 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 H741-1).

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on the Judiciary. Public Disclosure of Lobbying Act of 1978. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1978. 97 p. (85th Cong., 2d sess.). House report 95-1003, recommends passage of H.R. 8494.

U.S. Congress. House of Representatives. Public Disclosure of Lobbying Act of 1979: report. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1979. 78 p. (96th Cong., 1st sess.). House Report 96-590.

U.S. Congress. House of Representatives. Regulating lobbying and related activities. Washington, 1976. 87 p. (94th Cong., 2d sess.). House Report 94-1474, recommends passage of H.R. 15.

U.S. Congress. House of Representatives. Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations. Lobbying and related activities: hearings, Apr. 4-6, 1977, on H.R. 1180, H.R. 5578, and H.R. 5795 and companion bills. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1977. 566 p. (95th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1977 H521-45).

U.S. Congress. House of Representatives. Public Disclosure of Lobbying Act; hearings on H.R. 15 ... [and related bills], Sept. 11-23, 1975. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 998 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 H521-13).

U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Foreign Agents Registration Act. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 196 p. (95th Cong., 1st sess.). Report by Congressional Research Service on Foreign Agents Registration Act, regulating lobbying and other activities of non-diplomatic foreign representatives.

U.S. Congress. Senate. Committee on Government Operations. Lobby reform legislation: hearings, Apr. 22-Nov. 6, 1975, on S.774, to regulate lobbying and related activities. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 841 p. (94th Cong., 1st sess.). Also on microfiche (* M 1976 S401-14).

U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. Lobby Disclosure Act of 1979: hearings, Sept. 25-6 and Oct. 15, 1979, on S.1564 a bill to require public disclosure of certain lobbying activities to influence issues before the Congress, and for other purposes and S.1782, a bill to require the public disclosure of certain lobbying activities and expenditures undertaken to influence members of the Congress, and for other purposes. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1980. 493 p. (96th Cong., 1st sess.).

U.S. Congress. Senate. Committee on Government Affairs. Lobby Reform Act of 1977: hearings, Aug. 2, 1977, Feb. 6-7, 1978, on S.1785, to require public disclosure of certain lobbying activities to influence issues before the Congress and the executive branch, and for other purposes; S.2026, entitled the "Lobbying Disclosure Act of 1977". Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1978. 575 p. (95th Cong., 1st and 2nd sess.). Also on microfiche (* M 1978 S401-31).

Vermont Legislature (extract) Registration of Lobbyists.

Webster, George D. and Frederick J. Krebs. Associations and Lobbying Regulations: A guide for non-profit organizations. Washington, U.S. Chamber of Commerce, 1985.